

## <論 説>

# 現代アメリカの福祉国家政策

新 井 光 吉

はじめに

### I 戦後福祉国家の展開

[1] ニューディール福祉国家の限界

[2] 1950年代までの福祉政策

### II 「貧困に対する戦争」

[1] 背景

[2] ケネディの反貧困政策

[3] ジョンソンの「偉大な社会」

[4] ニクソンの政策

[5] 結果

### III 福祉国家の危機

[1] カーターの政策

[2] レーガンの福祉解体政策

[3] クリントンの政策課題

むすび

## はじめに

アメリカの福祉国家は1930年代の大不況期に誕生し、その基本的な枠組みを今日まで継承している。つまり35年の社会保障法によって確立されたニューディールの福祉国家が現代アメリカ福祉国家の骨格を形成しているのである。

だが、アメリカの福祉国家を取り巻く政治的環境は70年代半ば頃を境にして一変した。福祉の拡充は少なくとも70年代半ば頃までは当然視され、福祉をめぐる論議はそれをいかなる方法で実現すべきかという点に集中していた。しかしながら70年代に入ると、アメリカ経済の繁栄を支えてきたケインズ政策

やアメリカ型生産方式が円滑に機能しなくなり、これと軌を一にして福祉拡大に対する支持も急速に萎んで行ったのである。<sup>(1)</sup>

特に70年代末から80年代にかけて福祉国家に対する批判が急速に高まり、連邦政府は福祉に介入すべきではないという主張が優勢になった。それ故、80年大統領選挙でのレーガンの地すべりの勝利はニューディール福祉国家の解体を十分に予兆させるものであった。というのも、レーガンは福祉と政府権限の縮小を選挙公約に圧勝したので、国民の支持を背景に福祉国家の解体に大鉈を振るおうとしたからである。つまりレーガンの登場はある意味で戦後システムの終焉を意味していた。

にもかかわらず、アメリカの福祉国家は結局、ほとんど深刻な打撃を被ることもなく存続することになった。それは国民や議会が福祉国家の解体を決して望んでいなかったからである。<sup>(2)</sup> アメリカ国民は激しいスタグフレーションを惹起したケインズ主義的経済政策に対する強い不信感から、レーガンに経済再生の望みを託したのであって、福祉国家の解体を求めた訳ではなかった。アメリカ国民が抱いていたのはレーガンであれば福祉国家を温存しながら経済を再生してくれるのではないかという実に虫の良い期待であったといってもよい。

92年の大統領選挙ではクリントンが包括的な健康保険改革と就労や職業訓練を促進する新しい連邦政策を公約に掲げた。クリントンは93年秋に包括的な健康保険制度を発表したが、皆保険と同時に連邦規制による保険コストの管理を追求したため、官僚主義強化という批判を浴びて挫折に追い込まれた。そもそも、クリントンの福祉政策は必ずしも当初から健康保険改革に重点があった訳ではなく、むしろ賃金や雇用の増加によって貧困を減らし福祉費を抑制するという点に重心があった。なぜならば、それは貧民の公的扶助依存を終わらせ、賃労働に就かせるという35年社会保障法、つまりニューディール福祉国家誕生以来の伝統に沿った目標の最新版であったからである。

そこで、本稿は戦後アメリカの福祉国家がいかにニューディール福祉国家の負の遺産ともいえる「社会保障（社会保険）」と「公的扶助（福祉）」の二分法によって支配され続けてきたかを明らかにする。<sup>(4)</sup> というのも、この点を十分に認

識した上でなければ、アメリカ福祉国家の戦後の展開や現代における危機を決して理解することができないと思われるからである。

## I 戦後福祉国家の展開

### [1] ニューディール福祉国家の限界

1935年8月の社会保障法はアメリカに福祉国家を誕生させた。アメリカは福祉の面では後進国に属したが、これによって英独などの西欧諸国にようやくキャッチアップすることができた。即ち、対象者世界最大の老齢年金（連邦管掌）と失業保険（州営）が社会保険として確立され、公的扶助や社会福祉事業も連邦の補助と指導を受けながら州・地方によって実施されることになったのである。

だが、老齢年金を除けば、失業保険や公的扶助や社会福祉事業のすべてが州・地方の手に委ねられ、連邦政府は租税控除や補助を通じて指導や規制を及ぼす以外になす術がなかった。それ故、制度や給付条件の州間格差が大きく容易に解消しなかった。また社会保険は濃厚な民間保険的性格、健康保険の欠如及び農業労働者や家事労働者などの適用除外といった国民皆保険の理想からはほど遠い欠陥を内包していた<sup>(5)</sup>。しかも、給付額は拠出額（賃金）に対応し、西欧型社会保険とは違って一般財源からの政府拠出もなかったもので、極めて低額で所得再分配効果をほとんど持っていなかった。さらに保険料が景気回復の前から徴収される一方で、給付開始がかなり遅れたので、景気に対してデフレ圧力を加えることになったのである。つまりニューディールの福祉国家は拠出を前提に経済的保障を就労（稼得賃金）と緊密に結びつけた就労者のための経済保障制度という性格を濃厚に持っていたといってもよい。従って、公的扶助は就労に基づく拠出の不可能な者を対象とせざるを得なかったために、厳格な資格要件、収入調査、不十分な給付、行動規範などが厳しく義務づけられることになったのである。

ところで、福祉国家は社会保険と公的扶助（福祉）を包括する制度だが、アメリカではこの両者は概念的・価値的に厳然と区別されてきた。即ち、社会保障

は老齢保険と関連した遺族、廃疾者及び老齢者医療受給資格者に関するものであり、これらの制度は生涯の就労期間中に拠出を通じて代価を支払った有資格労働者に対する政府の神聖なる義務と考えられてきたのである。これとは全く対照的に福祉は無償で何かを得ようとして正規の雇用を回避している無資格貧困者に対する政府の施し物であると看做されている。周知の如く福祉国家は第二次大戦中のイギリスに起源を持ち、ナチス・ドイツに対抗する理想的価値として所得扶助、社会サービス及び社会保険を包括した全国民を対象とする社会的保護制度を実現しようとしたものである。<sup>(6)</sup>だが、アメリカ社会は全国民を対象とした包括的国家給付などといった理想にはおよそ馴染まず、むしろ公的扶助(福祉)と社会保険を峻別し、後者に対してのみ積極的な価値を認めるという傾向が強かったのである。

もちろん、こうした二分法は既に35年社会保障法にも内在していたが、社会保障庁がその後の基本方針として意図的に定着させるに至った。しかも、失業保険や老齢保険の支給は労働者や使用者が数年間税金(保険料)を支払った後に初めて開始された。さらに連邦政府が公的扶助負担を減らすために、財政難の州政府に経費の1/2から2/3を押しつけ、給付水準や資格要件の決定権限も州に委ねることになった。というのも、アメリカ国民の大部分はやがて拠出制社会保険制度の保護を受けるようになる筈なので、公的扶助は不必要になるだろうと期待されていたからである。<sup>(7)</sup>

経済保障委員会(35年社会保障法の立案者)は大統領への報告で雇用可能者向け「社会保険」と要扶養雇用不能者向け「救済(公的扶助)」とを截然と区別したが、連邦政府が民間雇用に就けない勤労意欲のある労働者に公的雇用を保障すべきことを主張してこの二分法政策に説得力を与えた。というのも、社会保険制度は完全雇用成長政策や公的雇用などの適切な連邦雇用保障政策を伴わない限り十分には機能せず、負担を公的扶助に皺寄せすることになるからである。こうした考え方に立脚した45年完全雇用法案は連邦政府が働く意志を持ったすべての勤労者に就労機会を保障するために公的支出やその他の政策によって介入すべきことを明瞭に謳っていたが、残念ながら成立には至らなかった。結



局、ニューディールは社会保険を完全雇用保障政策で補完することができなかつたのである。<sup>(8)</sup>

もちろん、ニューディールは戦後の基本的経済問題が失業にあるというコンセンサスを残した。30年代の大不況を経験した後では、政府が高雇用の維持を公約しないといった状況などおよそ考えられず、完全雇用法案の流産後に46年雇用法で公約の一応の実現を見るに至った。こうして経済は自律的な安定や失業を低水準に保つ機能を備えている訳ではなく、政府が経済の安定と高雇用に貢献する責任を持っているという考え方が50年代頃までには広く受容されるようになったのである。だが、そうしたなかで黒人層は社会保障制度に限界的に抱摂されているにすぎなかつた。というのも、30年代に黒人が就労できた農業やサービス業などは老齢年金や失業保険の適用外とされたので、大部分の黒人は社会保険制度の対象外に置かれていたからである。<sup>(9)</sup>つまり黒人は社会保障からも高雇用政策からも限界的にしか恩恵を受けられぬままに放置されていたのである。

以上の如くニューディール福祉国家は社会保険と公的扶助の二分法、社会保険からの事実上の黒人除外、完全雇用保障と社会的支出の連係欠如などの欠陥を持っていた。では、なぜニューディールの福祉国家はこのような欠陥を内包することになったのか。ニューディール福祉国家は自助主義、能力主義、州権主義などの伝統的イデオロギーが大不況といういわば一種のエア・ポケットに陥って甚だ弱体化した間隙を縫って誕生した。それ故、もしアメリカが30年代に大不況を経験しなかつたならば、恐らくニューディールの福祉国家は流産するか、もっと貧弱なものになっていたであろうといわれる。<sup>(10)</sup>確かに欠陥は多々あるが、それでも35年社会保障法が国民福祉に対する国家の責任を初めて確認したという意義は決して軽視することができないのである。

## 〔2〕 1950年代までの福祉政策

### （1） 戦時期の政策

周知の如くイギリスは1942年12月のビバリッジ報告に基づき、44～49年の

間に福祉国家を整備した。これによってすべての英国民が病気、失業、廃疾、老齢、家族扶養義務、あるいは無所得に伴う困窮から保護されることになったのである。

一方、アメリカではローズベルト大統領が40年11月、NRPB（自然資源計画委員会）に戦時期の連邦社会経済政策を立案するように指示を与えた。これを受けてNRPBは雇用、救済、社会保険、住宅や都市開発、戦後の退役軍人給付などに関する調査を実施し、アメリカ型完全雇用福祉国家を概括した報告を提出した。<sup>(11)</sup>また43年3月には社会政策に関する最も重要な報告書である「社会保険、労働及び救済政策（アメリカ版ビバリッジ計画）」（NRPBにより39年末に任命された長期的労働及び救済政策委員会案）が戦後アメリカの福祉国家計画を提示した。同委員会はアメリカ的経済保障水準を国民の権利として保障することを求めた。むろん、同委員会は社会保険と公的扶助の二分法をそのまま踏襲したが、扶助を犠牲にして保険を増進させることを望まず、両者のギャップを埋めるために新しい社会保険政策と公的扶助の連邦直営化を提案したのである。しかも、同委員会は当時支配的であった経済停滞論に与し戦後の高失業率を予想していたので、社会政策の拡充と連係した完全雇用政策の必要性を痛感していた。そこで、同委員会は公共事業と公的雇用を失業問題の解決策と考え、活動のピーク時に失業者の40%弱を雇用したWPAよりも強力な権限と柔軟性を持つ機関<sup>(12)</sup>の設置を勧告した。だが、公的救済・雇用機関が40年代に次々と廃止される一方で、これらの提案はすべて不首尾に終わった。健康保険も実現に至らず、公的扶助もついに連邦直営化されるに至らなかったのである。

このため戦時期には44年GI法を初めとする退役軍人諸法が福祉立法としてはむしろ目立った存在であったといってもよい。というのも退役軍人法は身体的な健康回復から雇用支援や健康保険にまで及ぶ包括的なニーズをカバーし、教育や住宅所有や新規事業開始に対する補助や融資を規定していたからである。

## （2）年金福祉国家

戦後、アメリカの社会政策はニューディール期の雇用・救済中心から老齢保険重視へと転換した。というのも、連邦の社会改革は州・地方が財政危機に陥った大不況期には促進されたが、財政の安定した戦時・戦後期には抑制されざるを得なかったからである。しかも、ローズベルト政権は大不況期には社会政策を推進したが、戦争の切迫に伴って関心を専ら外交政策に集中するようになった。こうした政府の態度は議会の主導権回復と相俟って社会立法計画の進展に大きくブレーキを掛ける結果となったのである。

戦後になってようやく、50年にトルーマン政権が48年の選挙戦勝利の余勢

第1表 OASDHIの加入者数

(12月, 単位: 10万, %)

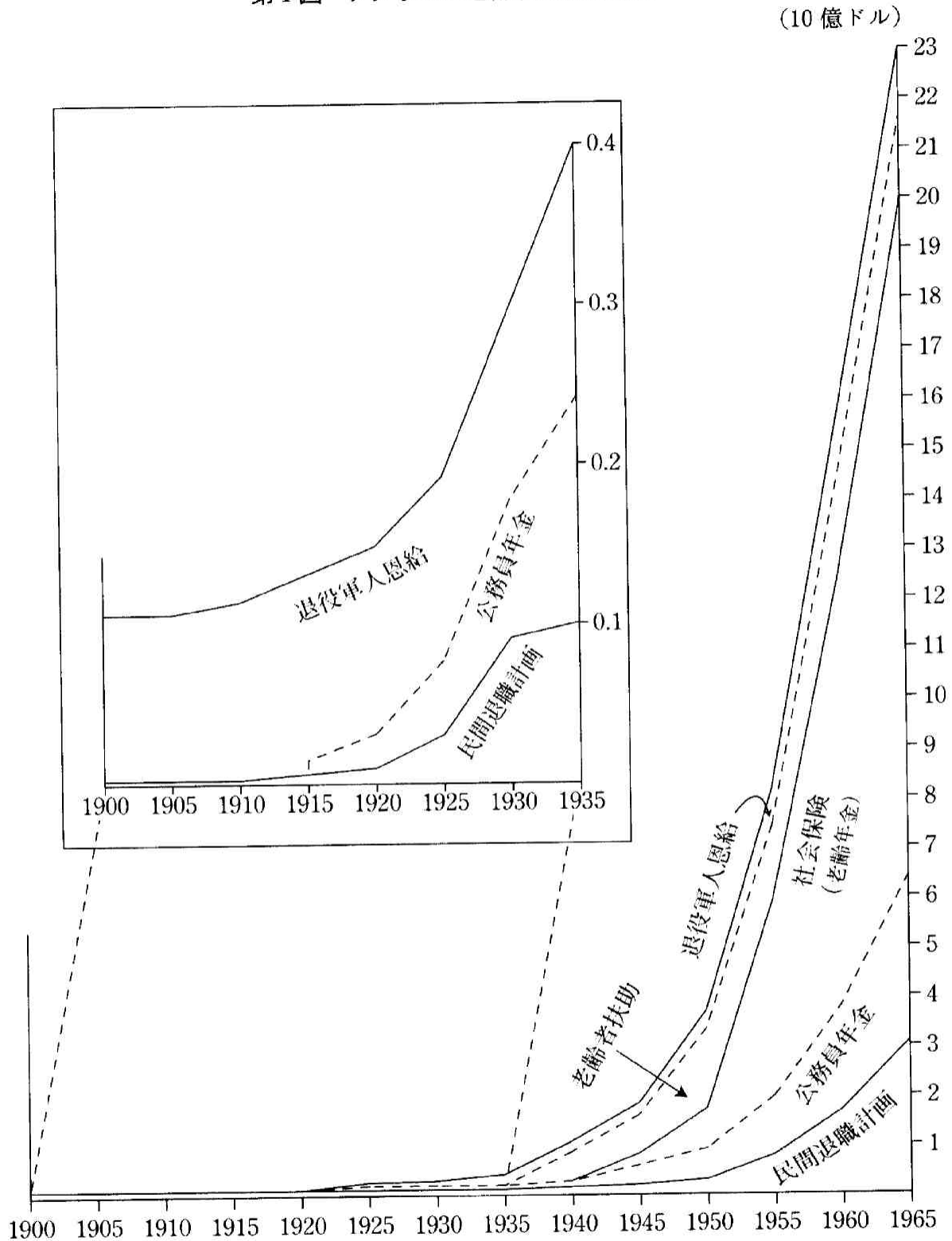
	有給 雇用 総数	加 入			非 加 入					連邦法 による 認可
		合 計  人 数	賃金給 与稼得 者	自営  業	合計	連邦法による除外				
						連邦公 務員	非農業 自営	家事 労働	その他	
1940	471	274(58)	274	...	197	10	52	23	112	...
1945	573	392(68)	392	...	181	22	50	16	93	...
1950	613	410(67)	410	...	203	18	58	21	106	...
1955	657	562(86)	495	67	95	18	16	9	16	37
1960	671	590(88)	518	73	81	20	14	9	12	25
1961	681	598(88)	528	70	83	21	13	10	12	26
1962	792	609(88)	544	65	83	21	13	10	13	26
1963	703	620(88)	554	66	84	21	13	9	13	27
1964	720	636(88)	571	65	84	22	13	10	13	26
1965	745	664(89)	601	63	81	23	11	10	13	24
1966	770	690(90)	628	62	79	25	11	9	13	21
1967	779	699(90)	641	58	80	25	10	6	12	28
1968	794	713(90)	654	59	81	25	9	5	10	32
1969	814	727(89)	669	58	86	25	9	5	13	34
1970	814	727(89)	670	58	86	25	9	5	12	35
1971	819	731(89)	672	59	88	25	10	5	11	37
1972	842	755(90)	696	50	87	23	9	5	12	38
1973	871	784(90)	723	61	87	24	7	4	10	42

(資料) U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *Studies in Public Welfare*, Dec. 31, 1974, p. 21. カッコ内は有給雇用総数に占める加入者の比率。

を駆って老齢遺族保険(OASI)を拡充する法律を成立させた。同法は家事労働者や農業労働者や非農業自営業者に対して老齢保険への強制加入を義務づけ、給付をインフレに対応して引き上げることを規定していた。<sup>(13)</sup>その結果、第1表に明らかな如く老齢保険加入者は50~55年の5年間に一気に1,520万人も増加し、加入者比率も67%から86%に上昇した。逆に非農業自営業者の非加入は420万人、家事労働者のそれは120万人も減少したのである。こうして連邦管掌失業保険や短期廃疾保険は永遠に実現の機会を失うことになったが、OASIは第1図のように老齢者の生活を支える重要な所得源泉となって行った。その後、社会保障庁(SSA)はOASIの拡充によって包括的な社会保険制度を確立するため、退職者に対する廃疾保険(DI)や健康保険(HI)などの導入に照準を置くことになるのである。<sup>(14)</sup>こうしてイギリスが40年代末に包括的な福祉国家を誕生させたのとは対照的に、アメリカは50年代初頭までに老齢年金保険制度を除き、包括的な連邦社会福祉政策を実現する可能性を放棄してしまったといつてよい。

しかも社会保障庁は社会保障(保険)と公的扶助の両者を監督する官庁であったにもかかわらず、公的扶助を社会保険の発展に対する脅威と看做し、絶えずその抑圧に奔走した。同庁は拠出制老齢年金の拡充に邁進する一方で、老齢者扶助を魅力の薄いものにするためにあらゆる努力をした。だが、それは第2表と第3表の如く老齢扶助の受給者が71年まで恒常的に200万人を超え、60年代前半まで老齢保険受給者を凌駕していたような状況下ではまったく非現実的だったといわざるをえない。それでも50年代以降、老齢年金給付額は第4表のように老齢扶助手当(第2表)よりも早いペースで上昇したので、次第にその魅力を増すことになった。もちろん、社会保障庁は執拗に老齢保険を「既得権」、即ち勤労者と政府の名誉ある契約として称揚する一方で、行政的裁量を使って公的扶助に対する受給資格の厳格化と給付水準の引下げを徹底させようとした。多くの州(特に南部諸州)はたとえ連邦政府に鼓舞されなくとも福祉(公的扶助)の抑制には熱心に取り組んだが、社会保障庁はカリフォルニア州の如くリベラル気取りの州に対しては公的扶助の量的・質的な抑制を指導したので

第1図 アメリカの老齢者の所得源泉



(資料) U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Economic Committee, *Old Age Income Assistance*, Part I, 90th Cong. 1st Sess. December, 1967, p. 182.

第2表 公的扶助の受給数と受給者当り月平均給付

(12月, 単位: 1,000人, ドル)

年	老齡	盲人	廃疾	AFDC			一般		緊急	院内
				世帯	受給総数	児童	件数	受給数		
1940	2,070	73	...	372	1,222	895	1,239	3,618	...	...
	20.25	25.35	...	32.40	9.85	...	24.30	8.30	...	...
1945	2,056	72	...	374	943	701	257	507	...	...
	30.90	33.50	...	52.05	15.15		32.70	16.55		
1950	2,786	98	69	651	2,233	1,661	413	866	...	...
	43.05	46.00	44.10	71.45	20.85		46.65	22.25		
1955	2,538	104	241	602	2,192	1,661	314	743	...	...
	50.05	55.55	48.75	85.50	23.50		55.05	23.30		
1960	2,305	107	369	803	3,073	2,370	431	1,244	...	...
	58.90	67.45	56.15	108.35	28.35		71.60	24.85		
1961	2,229	103	389	916	3,566	2,753	411	1,069	...	...
	57.50	68.05	57.05	114.65	29.45		67.95	26.15		
1962	2,183	99	428	932	3,789	2,844	354	900	...	...
	61.55	71.95	58.50	119.10	29.30		66.80	26.30		
1963	2,152	97	464	954	3,930	2,951	352	872	...	...
	62.80	73.95	59.85	122.40	29.70		67.95	27.45		
1964	2,120	96	509	1,012	4,219	3,170	346	799	...	...
	63.65	76.15	62.25	131.30	31.50		68.60	30.50		
1965	2,087	85	557	1,054	4,396	3,316	310	677	...	...
	63.10	81.35	66.50	136.95	32.85		68.95	31.65		
1966	2,073	83	558	1,127	4,666	3,526	298	663	...	...
	68.05	86.85	74.75	150.10	36.25		80.40	36.20		
1967	2,073	83	646	1,297	5,309	3,986	352	782	...	...
	70.15	90.45	80.60	161.70	39.50		87.65	39.40		
1968	2,027	81	702	1,522	6,086	4,555	391	826	...	14
	69.55	92.15	82.65	168.15	42.05		94.45	44.70		153.05
1969	2,074	81	803	1,875	7,313	5,413	422	860	8	92
	73.95	98.75	90.20	176.05	45.15		101.65	50.05	113.00	246.80
1970	2,082	81	935	2,552	9,659	7,033	547	1,056	10	163
	77.65	104.35	97.65	187.95	49.65		111.60	57.85	151.35	261.16
1971	2,024	80	1,068	2,918	10,653	7,707	566	982	13	196
	77.50	106.50	102.25	190.90	52.30		112.40	64.80	151.08	284.20
1972	1,934	80	1,168	3,122	11,065	7,984	541	864	14	(1)
	80.00	112.85	106.10	191.20	53.95		115.30	72.20	195.06	(1)
1973	1,820	78	1,275	3,156	10,841	7,812	462	668	24	(1)
	76.15	112.00	109.75	195.21	56.96		120.86	83.58	149.28	(1)

(資料) U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *op. cit.*, p. 169. (1)は72年1月から医療扶助に含まれるようになった。なお、各年の上段は受給数、下段は月平均給付額を示している。



第3表 OASDHI 現金給付の受給数と金額

(12月)

	受給数 (1万)			金額 (100万ドル)		
	合計	OASI	DI	合計	OASI	DI
1940	22	22	...	4	4	...
1945	129	129	...	24	24	...
1950	348	348	...	127	127	...
1955	796	796	...	412	412	...
1960	1,484	1,416	69	936	888	48
1965	2,087	1,913	174	1,517	1,396	121
1966	2,277	2,080	197	1,639	1,503	136
1967	2,370	2,156	214	1,723	1,576	148
1968	2,456	2,223	234	2,063	1,881	182
1969	2,531	2,283	249	2,160	1,964	196
1970	2,623	2,356	266	2,628	2,386	242
1971	2,729	2,436	293	3,059	2,763	296
1972	2,848	2,520	327	3,916	3,515	401
1973	2,987	2,631	356	4,270	3,821	449

(資料) U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *Studies in Public Welfare*, Dec. 31, 1974, p. 20. DI は 廃疾保険, OASI は老齢遺族保険。

(15)  
ある。

こうして老齢保険は 50 年代に有受給資格退職者の増加によって老齢者扶助受給者を最終的に超え、質的・量的に福祉国家の中心的な制度となった。社会保障(社会保険)は広範な政治的支持を得られる神聖な制度となり、二大政党間の政権交替にも影響されることなく、加入義務範囲の拡大や給付の引上げ、及び新しい廃疾や医療保険の追加などの順調な福祉拡充の恩恵を享受したのであ

(16)  
る。

### (3) 福祉の危機(公的扶助の膨張)

公的扶助は 35 年社会保障法の制定時にはさほど大きな存在ではなかったが、当初予期したようには縮小せず、逆に予想もしなかった社会経済的な変化によって第 5 表のように大幅に膨張するに至った。特に要扶養児童家庭扶助

第4表 OASDHI 平均月給付額

(期末, 単位: ドル)

	退職労働者と家族			遺 族				廃疾者と家族		
	退職者	妻・夫	子供	子供	寡婦 母親	寡婦 寡夫	親	廃疾者	夫・妻	子供
1940	22.60	12.13	9.70	12.22	19.61	20.28	13.09			
1945	24.19	12.82	11.74	12.45	19.83	20.19	13.06			
1950	43.86	23.60	17.05	28.43	34.24	36.54	36.69			
1955	61.90	33.07	20.01	38.12	45.91	48.69	49.93			
1960	74.04	38.72	28.25	51.37	59.29	57.68	60.31	89.31	34.41	30.21
1961	75.65	39.45	27.52	52.74	59.38	64.91	67.15	89.59	33.09	29.13
1962	76.19	39.62	27.39	53.57	59.38	65.88	68.18	89.99	32.41	28.56
1963	76.88	39.94	27.85	54.33	59.43	66.84	69.11	90.59	32.23	28.39
1964	77.57	40.23	28.13	54.99	59.40	67.85	70.05	91.12	32.23	28.48
1965	83.92	43.63	31.98	61.26	65.45	73.75	76.03	97.76	34.96	31.61
1966	84.35	43.81	32.72	61.84	65.57	74.10	76.52	98.09	34.51	31.34
1967	85.37	44.24	33.10	62.57	65.86	74.99	77.23	98.43	34.28	31.38
1968	98.86	51.21	38.12	70.85	74.93	86.43	88.21	111.86	38.26	34.79
1969	100.40	51.88	38.63	71.10	75.06	87.72	88.96	112.74	38.14	34.64
1970	118.10	61.19	44.85	82.23	86.51	101.71	103.21	131.29	42.55	38.63
1971	132.17	68.35	49.36	90.94	95.61	113.17	114.26	146.52	45.69	41.50
1972	162.35	84.09	59.90	110.36	115.45	137.66	138.95	179.32	54.39	49.38
1973	166.42	84.78	61.40	111.78	118.16	156.34	140.59	183.03	55.50	50.33

(資料) U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *Studies in Public Welfare*, Dec. 31, 1974, p. 22

(AFDC) が50年代から60年代にかけて第2図のように受給数を増加させた。問題は AFDC 受給者が労働市場に対する限界的参加者であったために、各種社会保険の受給資格をほとんど確保できなかったという点にある。

それでも、60年頃までは AFDC はほとんど政治的関心の対象にはならなかった。受給者は40年代の120~220万から50年代の310万へと増加したものの、受給児童比率(対全児童数)は3.3%で安定していたからである。AFDC 受給世帯主は家族の生活を支えるために残された寡婦が大部分で、月平均手当も例えば60年に4人家族で108ドルにすぎなかった。そもそも ADC (要扶養児童扶助) は当初、要扶養児童のみを対象とした扶助制度であったが、徐々に要扶

第5表 アメリカの公的扶助

(単位: 100 万ドル)

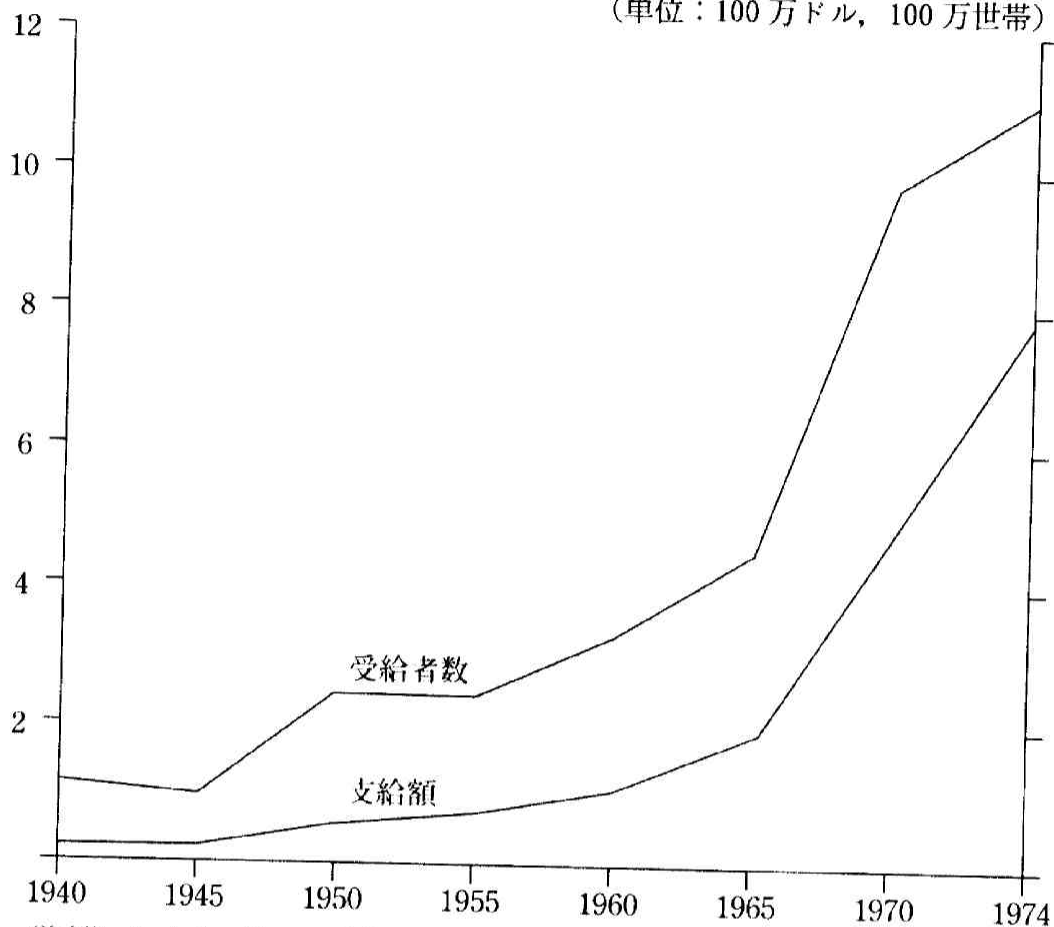
	総計	現金給付						緊急	院内救済
		小計	老齢	盲人	廃疾	AFDC	一般		
1940	1,020	1,020	473	22	...	133	392		
1945	988	988	726	27	...	149	86		
1950	2,354	2,354	1,454	53	8	547	293		
1955	2,517	2,517	1,488	68	135	612	214		
1960	3,263	3,263	1,626	86	236	994	320		
1961	3,411	3,411	1,569	85	256	1,149	351		
1962	3,512	3,512	1,566	84	281	1,290	290		
1963	3,648	3,648	1,610	85	318	1,356	277		
1964	3,817	3,817	1,607	86	356	1,497	270		
1965	3,996	3,996	1,594	77	417	1,644	261		
1966	4,306	4,306	1,630	85	487	1,850	252		
1967	4,932	4,932	1,698	87	574	2,250	323		
1968	5,672	5,672	1,673	87	656	2,824	420	2	9
1969	6,867	6,632	1,747	91	787	3,553	474	11	223
1970	8,861	8,429	1,866	97	976	4,857	632	17	416
1971	10,864	10,197	1,920	101	1,185	6,230	761	28	639
1972	11,200	11,152	1,894	105	1,393	7,020	741	48	(1)
1973	11,388	11,349	1,743	104	1,610	7,212	680	39	(1)

(資料) U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *Studies in Public Welfare*, Paper No. 20. Handbook of Public Income Trasfer Programs: 1975. December 31, 1974, p. 170. (1)は72年1月から医療扶助に含められるようになった。

養児童の両親、里子、18歳以上の子供、労働不能な父親や失業した父親などにまで扶助対象が拡大され、62年までに家族の経済的手段を扶助する制度としてAFDCへと発展したのである。だが、その結果としてAFDCは適用範囲の拡大と給付水準の上昇に見舞われ、60年代以降には第2表のように受給数の持続的な増加を招くことになる。特に61年社会保障法改正は失業した父親のいる世帯に対する扶助制度(AFDC-UP)を認めることによって、元来「両親の死亡した児童」を対象としていたこの制度を専ら「健在だが親の不在な家庭」を対象とするものへと変質させることになった。AFDC-UPを設けた州は全米の半数に止まり、受給数は72年に至ってもAFDC受給世帯の5%未満にすぎな

第2図 AFDC 支給額と受給者数

(単位：100 万ドル, 100 万世帯)

(資料) S. A. Levitan and Taggart, *The Promise of Greatness*, 1976, p. 50.

かったが、雇用可能な男子が救済を受けているという事実は嫌でも公的な関心を惹起せざるを得なかつた<sup>(17)</sup>。もちろん、根本的な原因はニューディールの福祉国家が二分法を前提とした就労者のための経済保障制度を作りながら、すべての労働可能者に就労機会を保証する完全雇用保障政策を構築できなかったという点にあった。従って、かかる欠陥は就労機会を得られぬ労働可能者の大群を公的扶助で吸収することによってしか解決できず、それは今度は福祉費の大膨張を招くという新たな矛盾を増幅することになるのである。

こうして AFDC は 60 年代までに社会的に好ましくない福祉の象徴的な存在となった。しかも、例えば 62～63 年のデトロイト市の AFDC 受給家族 13,000 世帯 (81%が黒人) に関する調査が如実に示しているように、その給付水準は極めて低く悲惨なものだった。即ち、4 人家族を例に挙げれば、受給額は月 160 ド

ル、年に僅か1,920ドルにすぎず、連邦政府の設定した貧困線である3,000ドルを大きく下回っていた。このため彼らの半数近くは十分な食糧にも事欠く有様だったといわれる。<sup>(18)</sup>そこで、被受給世帯はまず衣料費を切り詰めたので、その児童達は3/4がレインコートを、半数がゴム靴や長靴を持っていなかった。これらの家族は1/9が電話を、また1/10のみがレクリエーション資金を所持していたにすぎないという。しかも、1/3の家族が医療費を支出したが、市当局からの医療費支給は全くなかったのである。さらに、67年のHEW（保健教育福祉省）のAFDC世帯調査も受給世帯の悲惨な生活がその後もさほど改善されずに<sup>(19)</sup>続いている状況を確認している。

## II 「貧困に対する戦争」

### 〔1〕 背景

社会活動家M・ハリントンが説得力のある熱烈な著書『もう1つのアメリカ』で4,000～5,000万人にも達する恵まれない新しい貧民の悲惨さを暴露し、<sup>(20)</sup>アメリカの貧困再発見を促したのは1962年のことだった。これを契機に貧困問題を取り上げた著書や論文が次の数年間にまるで洪水か何かのように陸続と出版されるに至った。ケネディ大統領もハリントンとD・マグドナルドの書いたものを読み、新しい貧困問題について研究するよう顧問達に指示した。ケネディの後を襲ったジョンソン大統領はスタッフワークを継承し、64年に「貧困に対する戦争」を表明することになったのである。このような展開によってハリントンの本もベストセラーの仲間入りをし、貧困問題も30年代以降初めて新聞の一面欄を占めるようになった。何年間も知らぬ顔をしてきた経済学者や社会学者や人類学者達までもが続々と貧困問題の研究を開始し、その原因や影響及び対策などの困難な問題にも取り組むに至ったのである。

だが、アメリカ国民の大多数は貧困問題の深刻さに全く気づいておらず、むしろ60年代初頭の世論調査に示されるように将来に対して極めて楽観的な展望を抱いていた。社会問題に対する国民の関心はモイニハン報告が激しい論争を喚起する65年以前には決して強いものではなかった。つまり、60年代初頭

における貧困の再発見は決して国民自身が社会的危機を見つけた結果として生じたという訳ではなかった。国民は60年代末の人種暴動を目の当たりにしてようやくそうした危機に気づき始めるのである。<sup>(21)</sup>

ところで、ケネディ＝ジョンソン政権の政策立案者は「貧困に対する戦争」に果敢に挑戦したが、その一方では社会保険と公的扶助という社会福祉の二分法によって呪縛されてもいた。この二分法は政府が富の再分配や所得保障などに真摯に取り組むことを妨げ、「偉大な社会」の行く末にも大きな影を落とすことになった。当初、政策立案者達は経済成長という魔法の杖によって社会的苦痛や不公正を改善し、黒人に対する人種差別主義の影響を軽減することができると盲信していた。だが、人種対立や都市暴動や黒人庶出子の増加などといった問題は持続的な経済成長によっても一向に解消されず、社会の秩序や規律を維持するために新たな福祉政策の展開が不可欠となった。また、民主党が都市黒人票への依存を強め、政治的動員の必要から福祉を利用するようになったこと<sup>(22)</sup>や、60年代初頭の貧困の再発見が国民の間に衝撃と憤激を喚起することになったことから社会福祉は目覚ましい拡充期を迎えることになった。しかも、こうした動きに公民権運動が新しい要素として加わり、社会福祉をアメリカ人種差別主義の影響に対処する主要な政策へと発展させて行ったのである。<sup>(23)</sup>

周知の如く公民権運動は南部では50年代に始まり、54年のブラウン判決（ブラウン対教育委員会、意図的な人種分離教育は違憲とした最高裁判決）、56年のM・L・キング牧師指導下でのバス・ボイコット運動（アラバマ州モントゴメリー）、セントラル高校（アーカンソー州リトルロック）での人種差別禁止を強制するためのアイゼンハワー大統領による軍隊派遣、60年に始まる座り込みデモ運動、南部の公共施設における人種差別待遇禁止などの画期的な事件を通じて盛り上がって行った。しかし、黒人暴動が64年7月に北部のスラム街では初めてハーレム（ニューヨーク市）で勃発したのを皮切りに各都市で頻発し、65年8月にはワッツ（ロサンゼルス市）で大暴動を惹起するに至った。そこで、貧困と戦う積極的な政策がスラム街に平穏と秩序を取り戻すために不可欠であると看做されるようになった。公民権運動も次第に目標を人種差別や選挙権の問題から



住宅、雇用、福祉や教育などの問題にまで拡大し、新しい市民運動の担い手となって行ったのである。<sup>(24)</sup>

例えば、公民権運動の活動家は州要扶養児童扶助(ADC)規則の「援助に値する家庭」条項の改正を要求する運動に加わった。35年社会保障法の成立後に作成された州規則は初期の母親扶助法の特徴であった「援助に値する家庭」への扶助の限定を踏襲していた。社会保障庁や公的扶助局(BPA)はこうした制限を撤廃させるべく圧力をかけたけれども、南部を中心とする諸州は40年代末に激化した反福祉の反動において標的となった非白人や庶出子児童への扶助を拒否するために執拗に「援助に値する家庭」規則を堅持しようとしたのである。

というのも、AFDC経費は女性世帯家族が急増し大量の持続的貧困を生み出したために急速に膨張せざるを得なかったからである。AFDC年間経費は50年には世帯当り864ドル、総額で5.7億ドルにすぎなかったが、62年には世帯当り1,512ドル、総額で14億ドルに増加した。というのも、最大の公的扶助制度となったAFDCは当初の要扶養児童を抱えた「援助に値する」寡婦に対する援護制度からあらゆる種類の「不適格者」や「援助に値しない」者まで援護する制度へと変質して行ったからである。だが、このようなAFDC制度の変質は議会指導者を苛立たせることになった。例えば、61年にR・バード上院議員(ウェストヴァージニア州)によって提出された上院委員会報告はワシントンDCのAFDC受給者の60%が法律的には不適格者であることを示していた。しかも、リベラル派のH・ハンフリー(ミネソタ州)を含むバード上院議員の同僚達は直ちに揃って同報告に賛同の意を示したのである。もちろんバード議員の主張が議会で好意的に迎えられたのは福祉に対する議会の長年の冷淡な姿勢と共鳴するものがあったからである。議会はAFDCが激増して将来手に負えなくなるのではないかという不安に駆られていた。何故ならば、当時AFDC受給所帯の約40%は継続して3年から5年、25%は5年以上も給付を受給し続けていたからである。しかも、受給世帯の30~40%が子供時代に福祉に依存していた親を持つ家庭であったという。この点については労働省の報告書も「AFDC受給世帯のかなりの部分が福祉受給家庭の第2、第3世代によって占められてい

る」<sup>(25)</sup>と確認していたのである。

## 〔2〕 ケネディの反貧困政策

ケネディ大統領の内政面での関心は62年頃までは主として高成長と失業救済に集中していた。もちろん、ケネディは経済拡大政策を追求する一方で、大統領青少年非行青年犯罪委員会(PCJD, 61年5月)の設置、地域再開発法(ARA, 61年5月)や人材開発訓練法(MDTA, 62年)の制定などの政策を実施した。だが、これらはいずれも貧困対策とはいえず、3つの政策の中ではMDTAが最も大規模で人気も高かったが、多くの限界を抱えていたために様々な批判を浴びることになった。<sup>(26)</sup>その一方で、ケネディは60年末に保健教育福祉省(HEW)の立法担当次官補だったW・コーエンを長とする特別調査委員会を社会保障と福祉を改革するための広範な計画を作成するために任命した。コーエンはその後ケネディ、ジョンソンの両政権下で社会福祉立法の作成と実施に関して重要な役割を担うことになるのである。

ところで、コーエン周辺の福祉組織は世帯主が失職し失業手当も費消させた両親同居の窮迫家庭に対するAFDC支給を認める立法措置を求めて政府に圧力を掛け始めた。ケネディも同法案についてコーエンから個人教授を受け、早速61年2月に議会に立法化を勧告するに至った。議会は失業した父親が家族遺棄を思い止まる効果を期待して61年に両親同居家庭へのAFDC給付を1年間だけ認める法律を通過させたが、62年には5年間の延長を認めた。むろん、この制度(AFDC-UP)は州に対する強制ではなく任意の制度であったので、農村や貧困な地域などを中心に約半分の州が60～70年代を通じて全く実施しなかった。制度を設けた州でも様々な条件が課されたため、AFDC-UPの受給者は77年現在、AFDC受給者全体の僅か4%弱にすぎなかった。しかも、AFDC-UPは父親による家族遺棄の抑制にはほとんど効果がなかったといわれる。とはいえ、AFDC-UPは大恐慌以降初めて長期失業者に現金給付を適用したものであり、連邦福祉政策におけるリベラルな前進を示すものと評価できる。<sup>(27)</sup>

福祉政策におけるケネディ政権のもう1つ大きな業績は社会福祉事業家の特

別な訓練に対して連邦資金の支出を認めた 62 年公共福祉修正法であった。同法の最も重要な規定は連邦政府が困窮者に対する社会福祉事業（社会復帰や貧困予防）経費の 75% を州に支弁することを認めた点にあるという。ケネディは同法を 35 年社会保障法以降で最も大きな公的福祉制度改革と自賛した。同法制定の推進力となったのは貧困問題の解決には現金扶助と同時に専門家のサービスが必要だと主張してきた社会福祉事業家の強い影響力であった。既にアイゼンハワー政権の M・フォルサム HEW 長官は社会福祉事業が貧困者を社会復帰させ、長期的な扶助コストを縮小させるのに役立つとの期待からこの見解に賛同していた。議会も 56 年に州と折半で連邦資金を社会福祉サービスに支出することを認めたが、州政府が負担増を嫌ってこれを全く無視したのである。それ故、62 年修正法の意義は連邦の負担率を 75% に引き上げることによって州に対する誘因を高めたにすぎないといっている。

62 年修正法成立の第 2 の推進力は「多様な問題を抱える家庭」が州・地方予算に益々負担増を強いているという認識であった。この問題は福祉依存の慢性化を懸念していたケネディ政権の A・リビコフ HEW 長官に強烈な印象を与え、貧民が何世代も継続して福祉に依存するというような不幸を社会福祉事業によって阻止しなければならないと決意させた。予てよりリビコフは公的福祉政策を現金給付中心主義から被救済民の社会復帰と貧困化防止を重視した制度に転換させる必要があると考えていた。しかも、この社会復帰重視論はケネディの関心を呼び、また社会福祉事業の重視は社会福祉事業家のみならず福祉支出を長期的には削減したいと望んでいた保守派からも賛同を得ることができた。というのも当時、目に余る福祉濫用事例の報告が相次いで公表されたため、議会保守派が福祉改革に対して非常に厳しい姿勢を取るようになりつつあったからである。<sup>(28)</sup> こうした保守派の感情を宥めるためには現金給付を徐々に福祉サービスに転換させて行くことが是非とも必要だったのである。リビコフの予想に違わず、議会は福祉費の削減に役立つかも知れないと考えて、この 62 年修正法案に直に飛びついた。同法案は下院で保守派が AFDC-UP 条項を削除しようと画策したものの失敗に終わり、上院ではほとんど論争もなく通過して 62

年7月に大統領の署名を得たのである。

だが、結果を先に言ってしまうと、同法は福祉受給者の削減効果という期待を完全に裏切ることになった。従って、福祉費節減という議会保守派の目標は達成されず、逆に連邦福祉サービス支出を63年度の1.94億ドルから72年の25億ドルへと激増させることになった。というのも、貧困予防や社会復帰のための施策は実質的というよりは「からくり」のようなもので、67年のAFDCに関する調査が明らかにしているように社会福祉サービスの実態は「稀な楽しい雑談」にすぎなかったからである。結局、社会復帰は福祉依存を回避したいという長年の実現しそうな夢のような目標にすぎなかったといえよう。<sup>(29)</sup>

もちろん、こうした結果は救済受給数の増加によって生じたのだが、むしろそれ以上に重要な原因は62年修正法のサービス条項が州にとって甚だ魅力的なものであった点にあるといわれる。規則第3条1項は従来現金給付に対して適用されていた規則よりも遙かに寛大であり、もう1つの条項は潜在的福祉受給者に対する支出を認め、しかも連邦政府分担額を制限していなかった。そこで、州政府は財政の逼迫の折から、この条項を利用して既存のサービス支出項目用の資金を連邦から引き出し、過去には自前で支弁しなければならなかった様々な計画にそれを流用したのである。議会は貧困者の社会復帰促進の名の下に実施された計画の実態を知って仰天し、72年に福祉サービス支出に対する連邦負担に上限を設けることになる。さらにHEWの報告を見ても、社会復帰を果たした家庭は68年時点でAFDC受給世帯150万のうち僅か2万世帯にすぎなかったといふ。<sup>(30)</sup>

ケネディも62年末にはアメリカの貧困問題に対して抜本的な対策を講ずる必要があると認識するに至った。<sup>(31)</sup>そこで、ケネディ政権は63年夏には貧困問題に対して広範な対策を実施すべく方針を転換した。むしろ、この政策変更は国民大衆の圧力によるものではなく、また公民権運動や黒人暴動の不安から生じたものでもない。むしろ、63年に中・高所得層の利益に繋がる減税政策のために奮闘していたケネディ政権がこれとバランスを取る意味で低所得層向けに何らかの政策を実施せざるを得なかったためであったといった方がよい。<sup>(32)</sup>

こうした政治的顧慮にも増して重要なのは当時の社会学者達による貧困の再発見、特にハリントンの新しい貧困論を受容させるような見解の登場であった。「貧困に対する戦争」のアイデアは政府最高顧問の W・ヘラーが非現実的な大規模連邦支出を要求するハリントンから直接的に得たものではなく、57～62 年の間に貧困率低下の減速と高齢者や女性世帯やマイノリティの貧困率上昇を示す経済学者 R・ランプマン（ウィスコンシン州）の統計に衝撃を受けて案出したものである。こうしてヘラーは 63 年 5 月、経済成長が貧困を減少させる力を大きく減退させているとして、ケネディに大胆な貧困対策を実施するように勧告したのである。

### 〔3〕 ジョンソンの「偉大な社会」

#### （1） 経済機会の拡大

前述の如く貧困に対する戦争は当初ケネディのアイデアであったが、彼の暗殺された 63 年 11 月 3 日にヘラー CEA 委員長と会談したジョンソンが反貧困計画の立案を改めて指示し、「偉大な社会」計画へと発展させることになったのである。ジョンソンは 64 年 1 月 8 日の議会教書で「貧困に対する無条件戦争」を宣言し、翌月 1 日には S・シュライバーを新しい反貧困計画の責任者に任命して経済機会法案の作成を急がせた。<sup>(33)</sup>

ところで、同法の立案者達は将来的には福祉を消滅させるという二分法に基づく貧困予防の古い夢に固執していた。例えば、シュライバーは施し物の支給制度には全く興味がないと言明し、ジョンソンも自分の反貧困計画を福祉受給者を縮小させるための方策と看做していた。つまり、政策立案者達の根本的な目標は人材訓練制度や公共福祉修正法に倣って現金給付でなくサービスの提供を重視し、貧民の自助を支援するために「機会」を拡大することにあつたのである。しかも、貧困と低教育水準は高い相関関係があつたので、経済的機会の拡大は青少年援助に焦点が置かれることを意味していた。<sup>(34)</sup> こうして貧困に対する戦争は予防と社会復帰という長い伝統的な夢を実現することであり、貧民が最も必要としている仕事や所得を与えることではないという立場に立つことに



なったのである。もちろん、労働の意志や能力があっても、機会が技術変化や相応な職の不足や人種差別などによって妨げられ、また新しい貧民が経済成長の恩恵に浴することも稀だったので、機会よりも所得維持が必要だと考える者もいた。<sup>(35)</sup>だが、今や時代は大不況の30年代ではなく黄金の60年代であり、豊かな社会は機会の拡大によって貧困を十分に克服できるという過大な自信を生んだのである。

ケネディ政権は経済機会と並んでコミュニティー活動を主要な福祉目標として重視した。コミュニティー活動の主唱者はR・ケネディやP・ハーケットなど大統領青少年非行青年犯罪委員会と関係を持つ官僚や社会学者が多かったが、貧民の習慣や生活態度を変えたいという目標を除き、手段を含めて多くの点で意見を異にしていた。経済機会法案の作成作業は63年12月から本格的に開始されたが、各種の理論的相違を解消しようと努力する者も、コミュニティー活動を貧困に対する戦争の中核として期待する者もほとんどいなかった。というのも、ケネディ大統領の死はその熱烈な主唱者であったR・ケネディやハーケットの発言力を大きく低下させたからである。

ジョンソンから法案の取りまとめ役を委任されたシュライバーは作業の進捗と議会通過を最優先に考え、僅か2カ月弱の間に成案に漕ぎ着けた。ジョンソンはローズベルトの弟子として政治生活を始めたこともあって、ニューディールを一種の巨大な反貧困計画と看做し、残された懸案を実施して地上から貧困を一掃してしまおうと考えていた。しかも皮肉なことに、ジョンソンとシュライバーという2人の性急さが却ってコミュニティー活動を単なる研究や実演宣伝的なものから大規模なコミュニティー組織の結成を促すものへと発展させるのに役立ったのである。<sup>(36)</sup>

だが、ジョンソンは減税法案を通過させたばかりだったということもあって、多額の資金を要したり増税を必要とするような大胆な計画には最初から尻込みしていた。このため計画は常に支出に対して保守的な態度によって大きく制約され続けることになった。例えば、ワイツ労働長官らが法案作成過程でタバコ税の増徴収入による12.5億ドルの公的雇用計画(WPA計画に類似)を法案



に挿入させるべくロビースト活動を行ったが、増税案に怖気づいたジョンソンがこれをにべもなく拒否したのである。こうして64年3月16日に議会に送られた最終案は早急な法案作成を優先させて政治的妥協を重ねた結果、雇用創出には余り役立たぬ様々な政策の寄せ集めといった内容のものになるに至った。総支出額は初年度に9.6億ドルにすぎず、しかも4.6億ドルは他の予算項目から流用されることになっていた。このケチ臭い予算に対してリベラル派が文句をつけたが、法案作成者達は既存の福祉制度に加えて、この法律が貧民の自助を支援するので貧困を阻止できるのではないかと楽観していたのである。<sup>(37)</sup>

## (2) 内容

64年経済機会法は「偉大な社会」の最初の政策であり、貧困の結果を緩和しその原因を排除する広範な計画を生み出した。コミュニティー活動計画は地域社会に基礎を置く組織を設置し、貧民を動員して彼らに意志決定における発言権を与えた。またコミュニティー組織の傘下において法律サービス、成人教育、近隣保健センターやその他の施策が展開された。例えば、職業練成隊(JC)は貧困な環境から離れた宿泊場所での集中的な訓練と教育によって社会的に不利な境遇にある若者の生活を変えようというものであった。近隣青年隊(NYC)は10代の若者に学校の内外で就労経験と必要な所得を提供する計画であった。アメリカへの奉仕志願(VISTA)は貧民から抜け出し、貧民を助けるボランティアのワーカーを動員することを目指していた。就学前教育(ヘッドスタート)は早期教育を改善することにより出発時点での機会を平等にし、また学歴向上(Upward Bound)は能力がありながら経済的に就学困難な学生に高等教育を享受させることを目的としていたのである。<sup>(38)</sup>

そこで、コミュニティー活動の実態を見るために全米51都市の活動を例に挙げれば、第6表のようになる。資金ベースで判断すれば、コミュニティー活動の中心は教育と社会サービス、次いで職業訓練にあったといってよい。これと比較してモデル都市の場合には第7表のようにもう少し活動が多様で、教育に次いで環境保護・開発(都市再開発)や住宅などが高い比重を占めていた。

第6表 コミュニティー活動計画  
(51都市, 1968年, %)

計	画	利用資金額
サービス		78.1
教育		28.6
社会サービス		25.4
職業訓練		12.8
保険サービス		5.7
住宅		2.5
法律サービスと非行		3.2
コミュニティ組織		8.4
計画		3.7
近隣センター組織		3.0
セツルメント・ハウス組織		1.7
他のコミュニティ活動		13.5
現地スタッフの使用		5.7
現地コミュニティ・グループの使用		3.0
地方リーダーの訓練		2.5
その他		2.5

(資料) S. A. Levitan and R. Taggart, *The Promise of Greatness*, p. 171.

第7表 モデル都市の各活動別資金シェア  
(%)

教育	20
保健	11
環境保護・開発	17
住宅	16
人材職業開発	6
合同社会福祉事業	6
経済・事業開発	5
犯罪・非行	4
レクリエーション・文化	5
市民参加	0.8
交通・通信	1
配置転換	0.4
評価・情報	0.8
計画運営	7

(資料) S. A. Levitan and R. Taggart, *The Promise of Greatness*, p. 172.

そして、これらの多様な計画を監督し貧民の利害を代表する連邦機関として経済機会局(OEO)が設置された。もちろん、決して期待通りの成果が達成された訳ではなかったが、経済機会局は単なる貧民の保護を超えて貧困の経済的・社会的原因を是正しようと試みた点で画期的なものであったといえる。しかし、反貧困政策は偉大な社会のいわば秘蔵っ子的存在であったが、ニクソン政権にとっては出来の悪い継子のようなものだった。経済機会局は多様な貧困計画を1つ1つ他の機関に移管させられ、ついに74年には閉鎖に追い込まれたのである。

とはいえ、立法記録を見る限りでは、貧民の保護という点でジョンソンとニクソンの間にはほとんど顕著な相違が見られない。偉大な社会は60年代末に始まり70年代初頭まで続く福祉爆発を惹起したとして責められたりあるいは

賞賛されたりするが、これは連邦政府の法的奨励の直接的な産物ではなかった。福祉制度の主要な変更は67年社会保障法修正であったが、それはAFDC受給者に救済から脱却して働くことを奨励することによって福祉爆発を停止させようとしたものである。ニクソン政権の福祉改革も福祉の膨張を抑制しようと企図していたが、全福祉受給家庭に所得を保障しようなどとした点で従来の政策よりもむしろリベラルな側面も持っていたとい<sup>(39)</sup>てよい。

もちろん、65年のメディケアとメディケイドの制定はジョンソン政権の重要な社会立法上の業績であった。連邦管掌老齢健康保険は最初トルーマン政権によって提案されたが、医療社会化への第1歩に繋がると懸念したアメリカ医療協会(AMA)の猛反発に遭遇して、その後20年間も論争が続く懸案事項となっていた。ケネディ大統領も入院費用のみをカバーする穏健な保険制度を提案したが、ジョンソンはもっと大胆な保険計画を断固として実現しようと決意した。こうしてジョンソンは65年に最初の議会特別教書で健康保険制度の確立を勧告した。その結果、老齢者に対する包括的な健康保険(メディケア)の導入のみならず、公的扶助受給者に対する医療扶助(メディケイド)の大幅な拡大が実現されることになり、老齢者と貧民に対する医療を大きく改善するという成果を挙げることになったのである。<sup>(40)</sup>

教育面でもジョンソン政権は画期的な業績を残した。連邦政府は60年代以前においては初等、中等、高等教育に対する一般的財政補助を行なっていなかった。公立学校を拡大する必要性も高まっていたにもかかわらず、学校の人種分離や教会・州間の問題などが障害となって20年以上も有効な対策が講じられて来なかった。というのも、連邦補助は人種統合の強制手段として使われることを恐れた人種分離主義者によって強硬に反対され、教区付属学校への補助をめぐる賛否論争によって抑制されてきたからである。しかし、第1の障害は64年公民権法によって排除され、第2の障害は学校の立地とは関係なく困窮児童に対する補助であることを強調することにより回避されることになった。その結果、教育的に恵まれない児童に対する特別な教育的必要に対応することを目的とした初等中等教育法(EASE)が65年に議会を迅速に通過したの

である。また、65年の高等教育法(HEA)は困窮度のみを基準に大学生に対する奨学金や低利融資の供与を認め、経済機会法によって1年前に開始された勤労学生計画を大幅に拡張した。さらに、反貧困法は能力的に劣る若者が大学への入学準備をするのを援助するために学歴向上(UB)計画を実施したのである。これらジョンソン政権の実績と比較すると、ニクソン政権の教育面での業績は全く顔色がなかったとい<sup>(41)</sup>ってよい。

ジョンソン政権はまた60年代までほとんど実施されなかった数百万人にも達する労働市場からの脱落者に対する援助を拡充した。ケネディも救済よりも社会復帰を重視し、受給者が公的雇用で就労しながら給付を受け取れるような機会を与えるためにコミュニティー労働訓練(CWT)制度を設立した。CWTは余り発展せず、受給者にとって有益でも生産的でもなかったが、長期的な意味で福祉削減を期待する議会の希望で存続することになった。ジョンソンはまず技術的失業者の再訓練を目的とした62年人材開発訓練法を最下層失業者向けに拡大した。また、64年の経済機会法は公的扶助受給者や他の貧民を援助するための労働経験訓練(WET、訓練と授産を重視した事業救済)、農村地域で主に高齢労働者を雇用するオペレーション・メインストリーム(Operation Mainstream)、不利な境遇の者に対する助手訓練や雇用機会計画を助成する新しい職歴(NC)計画などと共に近隣青年隊(NYC)や職業練成隊(JC)を設置した。さらに、67年の集中雇用計画は雇用問題に対する包括的対策のためにコミュニティー団体に包括的補助金を提供することになり、67年社会保障法修正は福祉受給者に対して訓練や就労を義務づけて仕事に就かせる労働奨励制度(WIN)を実施した。68年には民間企業が補助金を受けて不利な境遇の者を雇用して訓練するようになるなど、社会経済的に不利な境遇の者に対する職場への復帰計画が拡大されることになったのである。<sup>(42)</sup>

最後に、ジョンソン政権の偉大な業績の1つといえるのが公民権の確立であった。もちろん、それまでにも登録有権者を脅迫や威嚇から保護するための限定された法律はあったが、全体的な公民権法というものは57年まで存在しなかった。ジョンソン政権はこの面で急速な成功を収め、ほとんど全ての公的

領域における差別を非合法とする法律を確立させたのである。その中心的基礎である 64 年公民権法は投票権、公的便宜供与の利用、平等な雇用及び教育機会などを保障した。また、65 年投票権法は選挙権登録に対する連邦政府の監視を強化し、次いで 68 年には住宅差別を禁止する法律が制定されたのである。<sup>(43)</sup>

なお、ジョンソン政権はニューディール以降で初めて大規模な低所得者向け住宅計画を実施し、貧民や高齢者用の賃貸住宅建設に対する低利融資を規定した 65 年住宅都市開発法を制定するなど、住宅面での貧民対策にも力を入れたのである。

### (3) 福祉の爆発

偉大な社会は規模と影響の点で見ると社会福祉制度の中でも特に所得支持の拡大に中心があったと

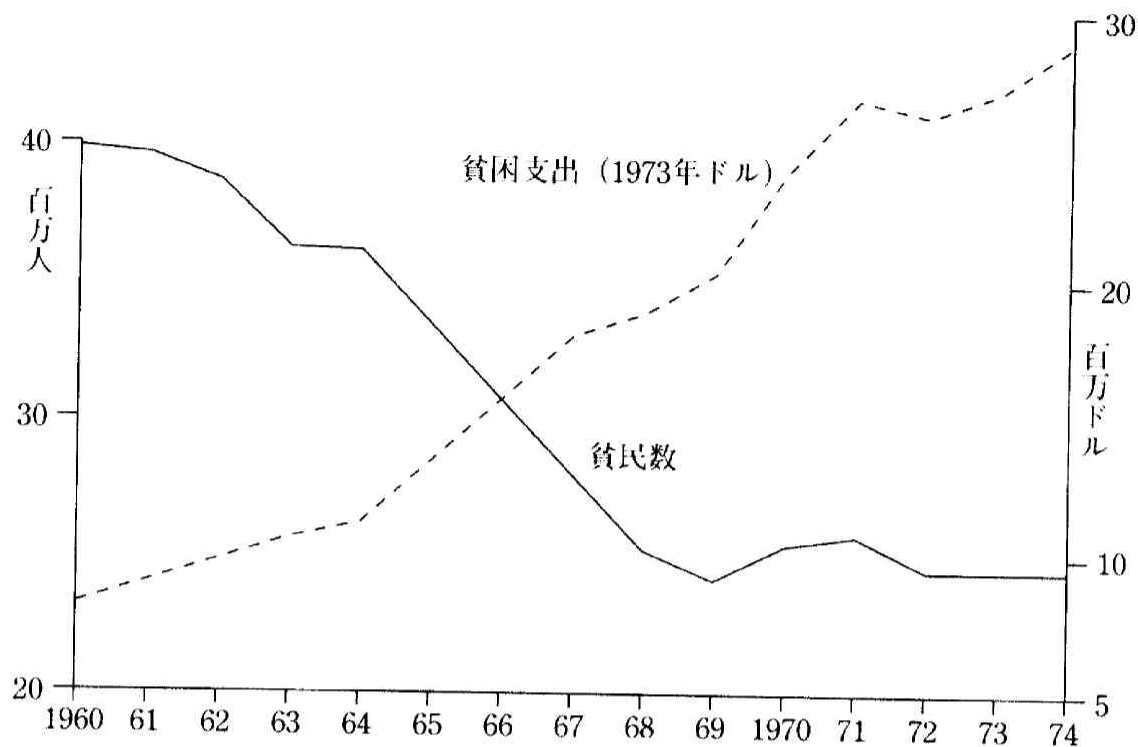
いってよい。実際、公的移転支出は 64～69 年度に 2/3 も増大している。この移転支出の急増と偉大な社会の勇ましい反貧困レトリックとが相俟って、ジョンソン政権が所得維持制度を変革し、その発展を積極的に推進したという印象を広範に与えることになった。だが、主要な所得維持制度は 60 年代に新設されたものではなく、30 年代及びそれ以前に開設されたものであった。

第 8 表 連邦食糧スタンプ計画

年	月平均受給 数(10万)	連邦分担額 (100万ドル)	連邦負担額 比率(%)
1961	5	0.4	46
1962	14	13.2	37
1963	23	18.6	37
1964	37	28.6	39
1965	42	32.5	38
1966	86	64.8	37
1967	145	105.6	36
1968	221	173.1	38
1969	288	228.8	38
1970	434	549.7	50
1971	937	1,523.0	56
1972	1,111	1,797.0	54
1973	1,217	2,131.0	55
1974	1,286	2,718.0	58
1975	1,706	4,386.0	60
1976	1,855	5,327.0	61
1977	1,708	5,067.0	61
1978	1,600	5,139.0	62
1979	1,765	6,478.0	90
1980	2,109	8,690.0	100
1981	2,243	10,630.0	100
1982	2,172	10,209.0	100
1983	2,163	11,155.0	100
1984	2,085	11,500.8	100
1985	1,989	11,624.1	100
1986	1,943	11,524.8	100

(資料) M. Weir, A. S. Orloff and T. Skocpol eds., *The Politics of Social Policy in the United States*, 1988, p. 223.

第3図 連邦反貧困支出と貧困者数



(資料) Levitan and Taggart, *op. cit.*, p. 197.

例えば、余り一般に注目されないが、退役軍人恩給制度（建国期に設置）は数百万人の低所得家庭を支えるまでに着実に発展してきた。老齢保険も60年代までにはほぼ普遍的で給付面でもかなり寛大な制度として確立していた（第1表）。失業保険も偉大な社会以前に既に加入範囲の拡大や給付水準の改善が顕著に進んでいた。もっとも、資格基準や給付水準は州が決め、受給数も主に経済状態によって決定されたので、連邦政府はほとんど介入の余地もなく60年代には小さな役割しか果たさなかった。しかも、偉大な社会は公的不扶助に対してほとんど重要な変更を加えることがなかった。例えば、ジョンソン政権がAFDCに対して行った変更は母親を就労させて福祉費の膨張を阻止するために飴と鞭の政策を導入した点である。また、食糧スタンプはケネディ政権の業績だったが、第8表のように大膨張はニクソン及びフォード政権の時代になってからのことである。

つまり、偉大な社会の社会福祉（社会保険と福祉）は経済機会の実験的試みや限定的医療を除けば、大部分が過去から継承した制度であって新設されたもの



ではなかったのである。それ故、60年代の所得支持の膨張は従来の傾向を転換させた結果というよりはむしろ単に加速させた結果として生じたといってもよい。公的社会福祉支出（社会保険、退役軍人及び公的扶助）は保守的とされるアイゼンハワー期の50年代にも119%増加して60年代の87%増をかなり上回っている。またGNP比で見ても、公的所得支持支出は50年代に3.7%から5.3%へと1.6ポイント増加して60年代の1.1ポイント増（6.4%）を凌駕している<sup>(44)</sup>のである。

偉大な社会は大胆な実験的試みにもかかわらず、人種差別を終わらせ貧困の原因を排除するという面では不成功に終わった。確かに60年代～70年代半ばに拡充された政府計画は貧困、飢餓、栄養不良や病気などの減少に寄与した（第3図）。また、貧民の社会サービス利用の可能性も増大させ、黒人の政治的参加や雇用や住宅や教育などに対する障害もある程度は減少させることになった。だが、偉大な社会はアメリカ的理想主義から平等な競争の機会を保障することを優先して経済的不平等の解消を軽視したので、貧困問題の解決には大きな限界を持っていたのである。しかも、偉大な社会は68年頃までには国民の間で非常に不人気の政策となっていたが、既存の法律による支出増加を通じてニクソン政権時代にまで続く連邦福祉費の膨張を招くことになった。

#### 〔4〕 ニクソンの政策

貧困に対する戦争の大胆だが短い社会的実験は計画が相次いで打ち切られたり削減されたり主要連邦機関に移行されることによって終了した。だが、確立された既存の社会計画（社会保障、メディケア、メディケイド、AFDCや食糧スタンプ）が劇的に拡大する一方で、ニクソン政権も補足保障所得（SSI）、包括的雇用訓練法（CETA）、地域開発包括的補助金計画（CDBGP）、及び社会復帰法（RA）などの新しい社会計画を実施したのである<sup>(45)</sup>。そこで、この中で最も重要と思われる最低所得保障（負の所得税）を中心にニクソンの社会福祉政策を見ることにしよう。

さて、貧困予防の福音は少なくとも60年代までの100年間にわたって福祉

関係者の心を捉らえてきた。「貧困に対する戦争」も機会の開放と同時に貧困の予防を目的としていた。だが、60年代末になると、貧困予防の福音は必ずしも消滅してしまった訳ではないが、短期的には所得を直接的に増加させる政策が必要だという認識が有力となった。こうしてニクソン政権時代には自助に対する機会開放と同時に最低所得保障、即ち所得維持政策が重視されるようになったのである。<sup>(46)</sup>

最低所得保障も貧困予防と同様に20世紀社会科学の楽観主義を反映していたが、後者に比べて明らかにより穏健な方法といえた。何故ならば、所得保障は貧困予防の如く人間の性格までも変えるといったような過激な目標を持っておらず、政府が膨大な福祉支出を維持することを当然の前提と考えていたからである。そもそもこの主張はリベラルな社会福祉事業家達の昔からの考え方であったが、60年代末までに多くの福祉専門家がこの説に転向するに至ったという。というのも、偉大な社会の貧困予防計画は全くの失望に終わり、公的雇用計画もWPAを含む過去の公的事業救済の胡散臭い印象が拭い切れなかったもので、全国的な所得保障制度が福祉関係者の間のコンセンサスとなって行ったのである。この説の最も著名な提唱者である保守派経済学者のM・フリードマンは「負の所得税」が貧困緩和の目標を遙かに安価で効果的に達成でき、他の制度を不要にすることになるだろうと主張した。<sup>(47)</sup>

もちろん、リベラル派や政府立案者もこの所得保障論に魅了されるに至った。ジョンソンは64年以降、所得保障制度を研究する特別調査委員会を相次いで任命したが、第3次特別調査委員会は66年に限定的負の所得税案を勧告し、OEO（経済機会局）も同年「5カ年計画」案で豊かな国に相応しい貧困水準に合致した最低所得保障制度を支持した。こうした政府内の熱気は69年のハイネマン委員会（66年に特別調査委員会の勧告で設置）報告で頂点に達した。同報告は貧困が文化的現象ではなく経済的現象であると看做し、60年代半ばの貧困再発見以来の合意を明確に否定した。また、同報告は就労を福祉改革の最優先事項と考えたが、その場合には政府が年間160億ドルの費用で900万人の雇用を創出しなければならず、明らかに非現実的であると判断し、代替案として4人家

族に2,400ドルの最低所得を保障する普遍的な所得補足制度を勧告した。むろん、議会は当初このような提案にはほとんど関心を示さず、国民も世論調査によれば60%が全国的な最低所得保障制度には反対していた。一方、貧困は経済的手段によって解決可能な経済問題であると看做す福祉改革派は60年代末には社会復帰とOEOの不満足な実験から「機会の開放では不十分」という教訓を得て、結果の平等を要求するようになったのである<sup>(48)</sup>。

だが、驚きを以て迎えられたのは、この所得保障計画が保守派のニクソン大統領によって実行されようとしたことであつた。彼は福祉の混乱を非常に憂慮し、北部諸州の知事から福祉費負担増に伴う連邦補助増額を強硬に要求されていた。そこで、ニクソンは69年8月、全要扶養児童家庭を対象に成人に年間最低500ドル、子供に300ドル、両親の揃った4人家族に1,600ドルを所得保障する家庭扶助制度(FAP)の設立を議会に勧告した<sup>(49)</sup>。FAPは福祉受給からの脱却を促すために労働意欲の維持に努め、貧民家庭に政府給付を失うことなく月額所得の最初の60ドルを、またそれを超える所得の半分を保持することを認めていた。さらに1,600ドルの所得保障は8州(南部)でAFDC給付水準を超えていたので、FAPは特に最下層貧民(北・西部貧民より福祉給付が低い南部貧民)の援護に役立つと期待されたのである<sup>(50)</sup>。

しかし、FAPは福祉受給者の80%を占める北部の貧民にはほとんど何の影響も及ぼさず、しかも給付の条件として就労・職業訓練を義務づけているなどといった批判を浴びた。また、ニクソンは労働奨励制度(WIN、67年に制定)に類似した条項を挿入し、成人受給者に対しては適切な訓練や就労を拒めば手当を没収することにしたが、推定110万人の就労・訓練登録予定者に対して僅か15万人の訓練と45万人の児童保育しか賄えぬ6億ドルしか財政資金を充当しようとしなかったのである。確かにFAPは様々な限界を持っていたが、多くの福祉専門家は貧民に対する全国的最低所得保障を設けるという正しい方向への第1歩と評価していた<sup>(51)</sup>。

だが、結局、FAPが72年に廃案に終つたのは以下のような理由からリベラル派も保守派もその成立を目指して熱心に活動しなかったためであつた。民主

党のリベラル派は憎むべきニクソン大統領が「改革」で何らかの得点を挙げるのを助けることとなるかも知れないと考えただけで二の足を踏まざるを得なかったのである。他のリベラル派達は最低所得額の引上げと曖昧な就労・訓練規定の削除を要求してFAPに反対した。保守派はFAPが福祉爆発を拡大し財政支出の膨張を招くのではないかと懸念して尻込みした。ニクソン自身も急に論争に嫌気が差して、71～72年に修正法の通過を促すために圧力を行使することさえも拒否するに至ったのである。<sup>(52)</sup>

こうして35年の福祉国家誕生以降で最も野心的な福祉改革案であったFAPは廃案に終わったが、議会は72年10月にFAPに比べて遙かに異論の少ない福祉改革案である補足保障所得（SSI）計画を通過させたのである。SSIは余り論争を招かぬように対象を「給付に値する」成人公的扶助範疇（老齢者、盲人、廃疾者）に限定する最低所得保障を導入した。以前は別々であったこれらの制度は以後1つの制度として運営され、しかも連邦管掌制度となった。その結果、SSI受給者はAFDC受給者に比べて遙かに寛大な給付方式を適用されることになったのである。SSIの最低保障所得額は各老齢者に対して月140ドル（老齢夫婦には220ドル）とされ、26州では連邦・州公的扶助制度の給付額よりも高かった。また、SSIの資格基準は多くの州よりも寛大に設定されたので、それまで不適格とされた280万人が新たに受給資格を得るに至り（50%増）、74年には受給数が620万人にまで増大したのである。<sup>(53)</sup>

つまり、SSI法はアメリカ福祉国家史上における一里塚であったと評価できるのである。寛大な給付によって、SSIは居住地や就労歴に関係なくアメリカの全老齢者に十分な最低限度の生活水準を保障する方向に向ってともかく前進した。また、SSIは老齢者を一様な資格基準と給付水準を持ち就労の要求や受給者の資産引渡し要求のない連邦制度の下に置くことによって救済の恥辱から解放する進歩的な措置を取ったのである。さらに、SSIの制定はアメリカで最初の年間所得保障制度を創出することにより同国の社会福祉史に新しい1ページを開いたのである。<sup>(54)</sup>

では、議会は何故FAPを葬り、SSIを容認することにしたのであろうか。議

会は高齢者や州財政の救済のために活動していたロビーストなどの圧力団体に大きく影響されたという。しかも、高齢者や廃疾者や盲人は黒人の福祉受給母親ではないという点で給付に値する者と看做されていた。また、SSIは穏健な内容だったために議会内外でも余り関心と呼ばず、FAP審議中のような恐怖を喚起しなかった。さらに、福祉改革の主唱者達は既存の制度が多くの欠点を持ちながらもやがて成熟するであろうと期待していたので、不満ながらもSSIを容認したのである。というのも、当時第8表のように急膨張していた食糧スタンプは全国的な最低所得保障を発展させる上で特に有望な手段になるだろうと見られていたからである。<sup>(55)</sup>

70年代のスタグフレーション下における深刻な失業問題に対して、議会はニューディール以降では、最初の全国的な公的雇用計画であった71年緊急雇用法を大統領の拒否権を覆して成立させ、失業者を雇用する州・地方政府に対して資金を供与することになった。ニクソン政権もまた偉大な社会の範疇的計画を州・地方政府に対する包括的補助金制度に統合する73年包括的雇用訓練法の成立には賛成した。なお、公的雇用計画は74年と75年の大量失業に対応するためフォード政権下でいくぶん拡大されたが、雇用数はとても満足なものとはいえず、新しい大規模な雇用創出法案が提出されたが、75年に大統領の拒否権発動によって頓挫するに至った。<sup>(56)</sup>

医療面では、ニクソン政権は効率性を高めるために偉大な社会で開始された制度の削減と改革に取り組んだ。例えば、ニクソンは第1期には3つのHEW債務負担法案と病院建設・近代化補助制度延長に拒否権を発動し、母子保健制度を縮小しようと試み、71年には600億ドルの包括的健康保険計画を効果的に阻止したのである。

## 〔5〕 結果

アメリカの貧困者は社会福祉支出（含む現物給付）の増加や経済成長によって、70年代末には約1,300万人（全人口の6%）にまで減少した。もちろん、こうした経済成長の恩恵にもほとんど浴することのない「手に負えぬ」雇用可能



第9表 公的社会福祉支出

(単位: 10 億ドル)

年	総額	社会 保険	公的 扶助	保健医療 サービス	他の福祉 サービス	退役軍 人計画	教育	公共 住宅	保健とメ ディケア
1960	52	19	4	5	1	5	11	(1)	6
	25	14	2	2	(1)	5	1	(1)	3
1965	77	28	6	6	2	6	28	(1)	10
	38	22	4	3	(1)	6	3	(1)	5
1970	146	55	17	10	4	9	51	1	25
	77	45	10	5	2	9	6	1	17
1975	290	123	41	17	7	17	81	3	51
	167	100	27	8	4	17	9	3	33
1980	493	230	72	27	14	21	121	7	100
	302	191	49	13	9	21	13	6	69
1985	732	370	97	39	14	27	172	13	172
	449	310	62	18	8	27	14	11	122
1990	1,050	514	147	62	18	31	258	19	276
	617	422	93	27	9	30	18	17	190
1991	1,161	561	181	67	20	33	277	22	317
	676	454	113	30	10	32	19	19	213
1992	1,264	617	208	70	22	35	292	21	354
	749	496	139	32	11	34	20	18	250
1993	1,364	657	221	75	23	37	332	20	381

(資料) *Statistical Abstract of the U. S.*, 1976, p. 293, 1992, p. 354, 1995, p. 374. *Social Security Bulletin: Annual Statistical Supplement*, 1996, p. 158. 各年の上段は公共支出 (連邦, 州, 地方), 下段は連邦支出のみ。93 年は公共支出のみ。(1)は 5 億ドル未満。

貧民も福祉の拡充によって生活を支えられることになった。75 年の公的社会福祉支出 (連邦・州・地方) は第 9 表のように 2,900 億ドル (教育費 810 億ドル, 退役軍人恩給費 170 億ドルを含む) に達し, このうち 1,230 億ドル (42%) が社会保険の受給者 (老齢保険 536 億ドル, メディケア 148 億ドル, 公務員退職 201 億ドル, 失業保険 138 億ドル・労働者補償 65 億ドル) に支給された。また, 公的社会福祉支出は第 10 表の如く GNP の 20%, 政府支出 (連邦・州・地方) の 58% にも達し, 連邦政府支出のみでも GNP の 12%, 全連邦経費の 54% を占めるに至った。さらに, 例えば 80 年に 65 歳で退職する労働者は月額 660 ドル (年 7,920 ドル) の年金を受け取ることができたので, 社会保険は所得維持制度の砦として十分に機



第10表 公的社会福祉支出

(単位: 1 億ドル, %)

年	公 的 支 出			連 邦 支 出		
	金額	対 GNP	対政府支出	金額	対 GNP	対政府支出
1950	25	9	37	11	4	26
1960	52	11	38	25	5	28
1965	77	12	42	37	6	33
1970	146	15	48	77	8	40
1975	290	20	58	168	12	54
1980	493	19	57	303	11	54
1985	732	18	52	451	11	49
1990	1,050	19	57	617	11	51
1991	1,161	20	59	676	12	53
1992	1,264	21	62	749	12	57

(資料) *Statistical Abstract of the U. S.*, 1979, p. 325, 1995, p. 374. 公的支出は連邦, 州, 地方の支出からなる。

能していたといってもよさそうである。<sup>(57)</sup>

一方, 公的扶助支出 (AFDC, メディケア, 一般扶助, SSI, 食糧スタンプや作業訓練・公的雇用 (CETA)) も 75 年に 413 億ドルに達した。特に福祉受給女性世帯は 61 年の 63.5 万 (全女性世帯の 29%) から 79 年には約 300 万 (同 50%) にまで増加した。AFDC は 70 年代末に実質給付額の減少に見舞われるが, 必ずしも給付水準がひどく低下した訳ではないようである。<sup>(58)</sup> また, メディケイドは貧民の医療を劇的に改善し, 63 年には貧困線以下の貧民で医師の診療を受けられなかった者が 20% に達したが, 70 年までに 8% に減少し, 年間の通院者比率でも貧民以外の者とほぼ同水準となった。さらに, 妊娠中の貧民女性は 65~72 年に医師の診断を頻繁に受けられるようになり, 幼児死亡率を 33% も減少させる一因ともなったといわれる。

しかし, 70 年代のスタグフレーションはケインズ主義を失墜させ, アメリカ経済の病根を大きな政府支出と自由市場への干渉にあるとするマネタリストや供給重視経済学の影響力を急速に高めることになった。その結果, 議会でも経済成長と社会福祉のトレードオフ関係が問題視されるようになり, カーター政

権期には経済に対する政府の役割を縮小しようという動きが強まった。むしろ、その矛先は特に貧困に対する戦争の受益者であった黒人貧民層に対して向けられることになった。<sup>(59)</sup>

というのも、ニューディールは社会保険と福祉（公的扶助）という二分法を確立しただけでなく、この区分が人種的感情を激しく掻き立てる方向で政治化する基盤を作ったからである。黒人は30年代には大部分が後進的南部経済の底辺にいたので、社会保障制度に限界的に抱擁されているにすぎなかった。何故ならば、社会保険（老齢保険と失業保険）は当時黒人が就けた農業やサービス業などを適用外とすることにより彼らの大部分を制度から排除し、公的扶助制度も給付水準や資格要件を州の自由裁量に委ねて南部黒人層の福祉受給を困難にしたからである。しかし、民主党は政治的な必要から北部の都市黒人層をニューディール連合に動員したため、60年代になると増大する黒人の政治的要求に対処しなければならない借財を負うことになった。黒人は60年代以降、地方政治や国政に動員されるようになったが、雇用や社会的地位上昇の機会が稀少になってから都市に流入してきたため、失業や限界的雇用を強いられたり福祉（特にAFDC）に依存することを余儀なくされたのである。<sup>(60)</sup>

そこで、民主党は黒人の政治的影響力増大と悲惨な経済的地位という矛盾に対して偉大な社会計画で対応することになった。だが、偉大な社会政策は機会の保障によって二分法を維持できるという非現実的な前提の上に立っていたばかりでなく、資金も十分でなかったので早々に放棄され失敗に終わらざるを得なかった。しかも、反貧困政策は黒人の要求を緩和するどころか却って刺激する結果となり、今度はそれが既存の白人グループ、特に都市居住や雇用環境において黒人に最も近い下層白人労働者階級の猛烈な反発を惹起することになったのである。また、ヴェトナム戦争とアメリカの経済的衰退が財政逼迫を招くと共に、反貧困計画は厳しい批判に晒されるに至った。結局、ニューディール福祉国家の欠陥を補整しようとした「貧困に対する戦争」は社会保障と福祉の二分法を強化し、アメリカの政治的分裂を人種的区分に沿って深めるという結果に終わったのである。<sup>(61)</sup>

### Ⅲ 福祉国家の危機

#### 〔1〕 カーターの政策

70年代には米国民の実質所得は農村地域や都市郊外や小都市などでは増加したが、大都市中心部では大幅に減少した。貧困率も大都市部では増加し、例えばニューヨーク市では69年の14.6%から78年の18.2%へと3.6ポイントも上昇した。もちろん、これによって黒人が最も深刻な打撃を被ったが、財政逼迫に陥った連邦政府はむしろ福祉を抑制しようとした。こうして連邦社会福祉支出（保健、教育、社会保険を含む）がGNP比率で上昇する中で、福祉支出のみは73年以降停滞することになった。しかも、所得に対する価値観が中産階級とは全く異なる貧民もいるという認識が広まり、従来の所得保障重視や貧困予防などの考え方は影響力を低下させるに至った。こうして福祉改革の主唱者は72年以降、自信喪失に陥り、既存の制度の漸増的微調整（AFDC-UPの全州への拡大など）を主張するに止まったのである。<sup>(62)</sup>

これに対してHEWや議会は多くの労働貧民に扶助を拡大できる所得維持計画を実現しようと試みた。特にHEWはフォード政権期に所得補足計画（ISP）と呼ばれる一種の負の所得税計画を立案した。<sup>(63)</sup> また、74年末にもほぼ同内容の計画が福祉改革問題に関する2年間の集中審議終了後に合同経済委員会財政政策小委員会によって提出された。さらに、75年には議会が稼得所得税控除（EITC）制度に関連した重要な税制改革法を成立させたのである。<sup>(64)</sup>

しかしながら、FAP廃案後の主要な福祉改革案はカーター大統領によって提出された雇用改善所得計画（PBJI）であった。そもそもカーターはFAPを支持した南部で唯一の州知事であり、福祉改革を政権の最優先課題に掲げ、大統領就任直後には包括的福祉計画案を早急に提出することを約束していた。77年8月に提出されたPBJI法案は14歳以上の児童を抱えた福祉受給母親を含む労働可能貧民と労働不能貧民を区別した二本立ての制度を提案した。労働可能者は賃金補足、連邦の職探し支援、あるいは公的雇用（140万人、最低賃金より若干高賃金）のいずれかによって援護されるが、就労を拒否すれば子供を除いて福

祉給付を打ち切られることになっていた。一方、労働不能貧民に対する救済も既存行政組織の簡素化によって経費節減を図ろうとした。また、SSI, AFDC, 州・地方一般扶助及び食糧スタンプは同一受給資格基準に基づく1つの制度に統合され、すべての労働可能貧民は4,200ドル(4人家族)の最低所得を保障され、収入の半分だけを給付から控除されることになっていた<sup>(65)</sup>のである。

だが、PBJI 法案は72年にFAPを葬り去ったのと同様の反対に遭遇した。下院では計画の費用(議会予算局推計で約200億ドル)と公的雇用の創出をめぐる紛糾し、78年半ば頃まで政府と下院指導者が共に飲めるような妥協案を模索していたが、結局は廃案に終わった。同法案は財産税の引下げと、費用の掛かる社会計画や他の政府支出の削減を要求する全国的租税反乱の象徴となった同年6月6日の提案13号(カリフォルニア州住民投票)承認によって影響され、廃案の運命を大いに加速された<sup>(66)</sup>のである。79年5月にもカーターはAFDC受給者に対する全国的な最低給付水準(貧困水準の65%)を設定し、全州にAFDC-UPの実施を強制するより穏健な福祉改革案を79年雇用訓練機会法案(WTOA)と79年社会福祉改革修正法案として提案した(連邦経費57億ドル)。下院は79年に大幅に骨抜きした後、AFDCに対する最低所得保障を規定した社会福祉改革修正法案(北部諸州への連邦補助増加、AFDC-UPの全国的実施強制などの規定を含む)を通過させた。しかし、この穏健な法案も上院で成立を阻止され、福祉改革の熱意は80年には急速に冷却して行った。カーター自身も79年末には国内経済や対外関係(主にイランとアフガニスタン)の悪化と大統領選挙への思惑から福祉問題に対する熱意をほとんど喪失してしまったといわれる。しかも、その頃までにはインフレが最大の国内問題となっており、貧民にとっても福祉制度の改革以上に憂慮すべき問題となっていた<sup>(67)</sup>のである。

このようにして70年代の社会福祉政策は分裂と矛盾と方向感覚の喪失によって特徴づけられることになった。主要な立法努力は妨害され、特定の政治的支持勢力を持っている連邦福祉計画のみが顕著に発展した。その好例は食糧スタンプ制度で、貧困地区を抱えた都市部出身議員と選挙民の農産物に対する価格支持と市場を望む農村議員の両方から支持されたので、同計画は80年ま

で総費用 80 億ドル、受給数 1,600 万を超えるほどの規模にまで膨張したのである。しかし、それらを除くと経費削減や資格制限の動きが強まり、例えばカリフォルニアその他の州では AFDC の受給資格を厳格にし、福祉詐欺行為を厳しく処罰するようになったといわれる<sup>(68)</sup>。

むろん、それは政府の放漫な社会福祉政策に対する国民の不満を反映していた。労働組合員と都市や南部の白人層は人種や福祉の問題に対する民主党の政策に対して次第に反発を強め同党から離反し始めた。これは 60～70 年代初頭に社会政策の恩恵に浴した人々と 70～80 年代に高率の税負担を負わされるようになった人々との間に生じた亀裂に根差していたといつてよい。平均的労働者はインフレに伴う税負担増によって実質所得を着実に蝕まれ、中位の実質家計所得は 70 年代に 16% も低下したのである。何の利益にも繋がらない税負担の増加と実質所得の減少という挟撃に襲われたブルーカラー層や中所得ホワイトカラー層が 60 年代以降の福祉政策に露骨な敵意を示し、減税や小さな政府というレーガンの主張に魅力を感じたのも当然のことであつた<sup>(69)</sup>。

こうして 80 年大統領選挙後には議会のみならず学界も社会福祉政策の縮小を主張する保守派によって支配され、福祉改革はカーター政権期にほとんど息の音を止められてしまったといつてよい。しかも、社会保障庁が維持しようとしてきた社会保障と福祉という二分法はこの時期に「高齢者公的扶助」(SSI) と「失業者・失業貧民向け公的扶助」(AFDC) という新しい二分法へと変質させられ、後者は「給付に値しない」貧民救済として厳しく抑制されることになったのである<sup>(70)</sup>。

## 〔2〕レーガンの福祉解体政策

レーガンの反福祉スローガンは伝統的保守派からばかりでなく、それまで民主党支持者であつたブルーカラー層やホワイトカラー層からも大きな支持を獲得することになった。むろん、保守派の政治的政策提言はレーガン登場前の 70 年代末までには既に広範な国民の支持を得ていた。こうした政治的な反動傾向は以下のような要因によって惹起され、助長されていたのである<sup>(71)</sup>。まず、中産



階級労働者の多くは実質所得の減少や停滞、雇用の不安や高率の失業、家庭崩壊（片親家庭の増加）などの結果として生活水準の低下に陥っていた。そこで、彼らは生活水準の悪化を食い止めようと必死になって減税闘争に縋り付くことになったのである。

また、貧民は社会的政治的に孤立を強いられていたので、AFDC 受給者に対する「怠惰な福祉詐欺者達」という紋切り型の批判が猖獗を極めることになった。さらに、アフーマティブ・アクション（積極的差別是正措置）が社会福祉政策に付随して積極的に実施されたために、白人中産階級男性はただでさえ不安定な経済的地位を更に不当に脅かす悪しき政策の象徴として反福祉感情を募らせたのである。最後に、レーガンの若い支持者達は生まれた時からずっと福祉国家の中で育ってきたので、その恩恵や社会的意義についてはほとんど理解していなかった。彼らはアメリカ福祉国家のセーフティ・ネットの外に存在する人生の危険などについては考えたこともなかったのである。

こうした反福祉世論の追風に乗って、レーガン政権は(1)権限と責任を州・地方に再び戻し、(2)社会的ニーズに対応した民間部門や市場メカニズムの役割を増大させ、(3)アメリカ福祉国家の中核的制度を大幅に縮小・変更する、という3つの基本原則に基づいて社会福祉制度を根本的に再整理しようとした。レーガンの福祉政策は福祉詐欺者を排除し、膨張した福祉予算を縮小させ、不必要な制度を廃棄し、福祉受給者を自立させ、怠惰な者には就労を強制するという単純なレトリックに由来していた。しかし、大統領選挙での地滑りの勝利と上院での共和党優位を背景として、レーガンは福祉費の削減、規則の厳格化による受給資格の制限、社会保険制度の縮小などを提案することによって徐々に選挙公約を実行に移し始めた。レーガンの大幅な懲罰的福祉予算の削減によって、AFDC は資金を 11.7% も削減され、資格要件を厳しく狭められることになった。食糧スタンプも資金を 18.8% 削減され（他の食糧計画は 13.3% 削減）、学生などを受給資格者から排除した。また、失業保険の継続期間は 13 週間も短縮されることになった。こうしたレーガンの予算削減措置などによって、貧困率は 84 年に 15.3% まで上昇し、60 年代半ばに貧困に対する戦争が開始されて以



降で最高の水準になったという。<sup>(72)</sup>

しかし、81年にレーガンが提案した老齢遺族廃疾保険（OASDI）修正案は大きな論争を招くことになった。その提案は(1)老齢遺族保険（OASI）給付の月122ドルという最低額規定の廃止、(2)62歳で退職する者に対する年金給付の大福減額、(3)18～21歳の学徒給付の廃止、(4)政府資金からの廃疾者給付に対する上限と受給資格に関する厳格な要件の導入、(5)母親や父親に給付資格を与える子供の最高年齢の引下げ、(6)配偶者や子供に対する総給付額の制限、(7)受給資格1カ月未満の場合の給付除外、(8)全体的な給付水準を長期に渡って引き下げ得る「屈曲点」の変更、などの点からなっていた。これらの変更が実施されれば、最初の年だけでも80億ドルの給付が削減されることになる<sup>(73)</sup>と推定された。むろん、社会保障（保険）制度を大幅に改変しようとするレーガン提案は予想以上の猛烈な反対に遭遇することになった。

そこで、レーガンは超党派的な15名の委員からなる社会保障改革全国委員会（NCSSR、委員長A・グリーンズパン）を任命して改革の立案を委ねることにした。同委員会は83年にベビーブーム世代が続々と退職して年金依存率を急速に高めると予想される21世紀初頭の社会保障赤字問題を解決する改革案を作成し勧告した。その主な内容は(1)老齢保険信託基金を維持するために退職年齢を徐々に引き上げること、(2)普遍的な強制加入の実施、(3)一般財源からの資金充当、(4)学徒援護給付などの社会保障の周辺の制度の廃止、などの点からなり、レーガン提案からは大きく後退するに至った。<sup>(74)</sup>

こうして83年社会保障法修正はほぼNCSSR案に沿った内容のものとして成立した。結局、レーガン政権は提案した社会保障改革案の成立を強行することができず、超党派の委員会（NCSSR）案で満足しなけりなかつたのである。議会もまたレーガン提案よりもNCSSR案を歓迎した。つまり、社会保障（社会保険）は他の制度と比較すれば依然として不可侵な制度としての地位を維持していたのである。レーガンも社会保障が如何に犯すべからざるものであるかを急速に思い知らされたといつてよい。<sup>(75)</sup>

これに対して福祉は削減の標的にされ、大きく後退した。レーガン政権は81

年に賃金収入が低いために補足的に福祉に依存していた40万人の就労母親に対する給付を廃止するAFDC改革案を提案し、成立させた。これに加えて30万世帯が月額給付を平均で150~200ドルの水準にまで引き下げられた。しかも、これらの母親達の多くはこの削減措置によって補足的給付ばかりでなく子供も含めてメディケイドの受給資格をも失った。こうした状況のため多くの母親達は低賃金の仕事を辞め、専ら福祉給付に依存して生活することにより暮らしを楽にしようとしたのである。また、包括的教育訓練法(CETA)の廃止は40万人を公的雇用から排除し、廃疾手当受給者に対する容赦のない資格剥奪も約50万人に達したが、活発なロビースト活動や訴訟によって29万人が受給資格を再び回復することになったという。<sup>(76)</sup>

これらの反福祉政策は貧民の経済生活に大きな変化をもたらした。83年以降に景気回復が急速に進んだにもかかわらず、貧困率は80年代を通じて13%(3,200万人)以上の水準(74~75年の景気後退期より高率)から決して低下することがなかったという。例えば、78年には失業率は6%以上だったが、貧困率は11.4%に止まっていたのに、88年には失業率が5%近くまで低下したにもかかわらず、貧困率は13.1%と高水準にあった。貧民の所得は経済の好不調に鈍感となり、貧困率はもはや労働市場の状態を直接的に反映することがなくなったといってよい。換言すれば、アメリカの一般的経済状態とは無関係に相変わらず困窮している最下層貧民労働者が増加したのである。<sup>(77)</sup>

こうしてレーガン政権の8年間にアメリカの福祉国家は明らかに縮小された。貧困率は78~84年に増加し、AFDC受給者も75年の1,140万人から84年の1,060万人へと減少した。また、貧民の窮状はAFDC給付がインフレの速度に追い付けなかったこともあって更に悪化し、典型的な州では給付が70~87年に31%以上も減少したという。しかも、90年代初頭には受給適格な貧民の2/3がAFDC給付を受けられず、同じく適格貧民の半分以上が食糧スタンプやメディケイドの受給を拒否されていたのである。だが、レーガンは公的なポーズにもかかわらず、福祉国家の主要な構成部分を解体することに失敗した。福祉(公的扶助)は直接的な打撃を被ったものの制度を維持することができ、社会

保険制度は基本的に容認されたのである。つまり、アメリカ福祉国家の基本的な制度は無傷とはいえないまでも、そのまま温存されたといってよい。レーガンはいったん政権に就くと社会保障のように中産階級の大部分が受給資格者となっているような制度を解体することなど政治的に不可能であると気づいたの<sup>(78)</sup>である。

### 〔3〕 クリントンの政策課題

#### （1） 政策の展開

前述のようにレーガンは社会福祉をニューディール以前の状態に逆戻りさせようとしたが、結局は不成功に終わった。レーガン政権ばかりでなくブッシュ政権も1970年以前の状態に逆転させることさえできなかったのである。もちろん、「福祉に対する戦争」は予期された程には福祉支出を削減できずに終わったが、福祉抑制の気運を連邦議会や州・地方議会のみならず広く国民一般にまで深く浸透させ、福祉国家を再定義しようとする動きを促すことになった。<sup>(79)</sup>

だが、そうした中で94年の短期間だが、福祉に対する戦争が逆方向へと転換しそうな気配を感じさせる、まるで小春日和のような時期があった。クリントン大統領が既存の福祉を終わらせる福祉改革を国民に約束したからである。彼の初年度予算は都市インフラの再建、雇用創出、貧民に対する税額控除の拡大などを盛り込んでいた。また、彼は国民皆健康保険を提唱し、福祉や貧困問題に関する指導的な社会学者をワシントンに召集して法案の作成を依頼したのである。さらに88年に制定された家族援護法（FSA）は福祉受給者に対して教育・訓練・就労への登録（entitlement）を強制していたが、児童援護給付の受給者数を増加させる傾向を持っていた。というのも、FSAは資格要件を緩和する側面を持っており、従来は給付を片親家庭に限定していた州も失業中の両親同居家庭に対して給付を認めるよう義務づけられていたからである。こうしてAFDCの受給数と支出額は80年代末から増加し始め、90～91年には景気後退も加わって記録的な水準に達した。即ち、受給数は90～92年に1,147万人から1,375万人へ、支出額は212億ドル（連邦負担115億ドル）から249億ドル（同136

億ドル)へと激増したのである。しかも、いくつかの州では福祉改革のモデルとなるような実演的計画が実施されており、改革の進むべき方向についておおよそのコンセンサスができつつあるかの<sup>(80)</sup>ように思われたからである。

もちろん、家族援護法は構想自身に欠陥があり、大部分の州が不承不承に実施していたので、AFDC 受給者の増加を抑制できず、受給者の一部分のみを新しい職や就労準備計画に登録できたにすぎなかった。そこで、州政府は貧民の福祉依存を持続させるような馬鹿げた規則を廃止し、懲罰的で強権的な福祉政策を導入できるように連邦規制の撤廃を要求するに至った。また、これまで一般扶助(州レベルの福祉)を維持してきた少数の州も廃止する方向で検討し始めた。これに対してクリントン政権は2人以上の児童を抱える家庭に対する稼得所得税額控除(EITC)の大幅な拡充を提案し、93年に議会で承認された。EITCは単純さと匿名性の故に福祉と比べて魅力的であり、控除を受ける家族も屈辱を受けなくて済む上に、就労に報酬を与えることになるので一般的な支持も得られたのである。<sup>(81)</sup>だが、クリントン政権は93年に提案した健康保険法案が94年秋に頓挫すると堪えきれず、福祉改革から完全に敗走し始めることになった。

こうして94~95年初頭には福祉に対する戦争が徐々に終息しつつあるという楽観的な憶測は全くの幻想にすぎないということが明らかとなった。94年の中間選挙の結果、上下両院共に共和党に牛耳られるに至った議会はAFDC及び関連計画の受給資格を全廃し、厳しい抑制的規則の制限付きながら州資金分担要件のない貧民扶助補助金を州に交付することなどを内容とした福祉改革法案を提出した。同法案は2度にわたり議会で採択されたが、クリントンが拒否権を行使したために不成立に終わった。しかしながら、その一方でクリントンも就労の可能性や賃金と給付の適切さなどにほとんど配慮することなく、時限的福祉廃止法案を提案するに至った。96年7月に上下両院が従来の法案とほぼ同内容だがクリントン政権の主張も一部取り入れた3度目の福祉改革法案を通過させると、驚いたことにクリントンは11月の大統領選挙を意識して同年8月に同法案に署名し、法律として成立させてしまったのである。同法は福祉制

度を5年後に廃止し、福祉受給者には就労を義務付けていた。しかも、従来とは異なって連邦政府から資金交付を受けた州は連邦の規則に拘束されず、裁量によって福祉廃止期限を5年よりも短縮できるなど権限を著しく強化されたのである。議会は福祉計画の大幅削減を実行する一方で、第11表の如く費用の急増している社会保険、特に破綻に瀕しつつあるメディケアの神聖な地位に対しても牙を剥き出しにしている。今や社会保険ですら安穩とはいえなくなり、高齢者のためのセーフティ・ネットでさえいつ取り払われるかも知れないという危険に晒されているのである。<sup>(82)</sup>

## (2) 貧民の実態

こうして福祉受給者は96年に280万人(93年の全受給者の20%)削減され、96年福祉改革法によって更に200万が2000年までに縮小されることになった。クリントンは当初から既存の福祉を終わらせると宣言しており、貧民を福祉から抜け出させるために福祉事業で就労させる必要があると強調してきた。そこで、クリントンは法案署名後、使用者に福祉改革の次の重要な段階で協力することを求めた。また、彼は毎月20万人の雇用を創出している民間企業に貧民に対する雇用機会を提供するように求め、例えばユナイテッド航空、スプリント、モンサント、ユナイテッド小包サービス、バーガーキングの5社から同意を取り付けたのである。さらに、連邦政府自身も主要な使用者なので、貧民が福祉から就労へ転換するのを支援する役割を分担すべきだとして、クリントンはゴア副大統領をその責任者に任命した。これを受けてゴアは97年4月10日に次の4年間に福祉受給を辞める1万人以上の貧民を雇用する政府計画を提案するに至ったのである。<sup>(83)</sup>

クリントンは2000年までに貧民200万人以上を福祉から脱却させるために、70万人の成人(平均福祉家庭成員数2.8人)を就労させるという目標を提示した。そこで、連邦政府は現在、全労働力の約1.5%を雇用しているので、同率の福祉受給者である1万人を雇用することが連邦政府の妥当な責任分担であると看做された。連邦政府は93年以降30万人以上の職を廃止した結果、96年には空ポ



第11表 アメリカ

年度	収入額	個人所得税	法人税	社会保険税・料	その他	支出額	国防
1940	6.5	0.9	1.2	1.8	2.7	9.5	1.7
1945	45.2	18.4	16.0	3.5	7.3	92.7	83.0
1950	39.4	15.8	10.4	4.3	8.9	42.6	13.7
1955	65.5	28.7	17.9	7.9	11.0	68.4	42.7
1960	92.5	40.7	21.5	14.7	15.6	92.2	48.1
1965	116.8	48.8	25.5	22.2	20.3	118.2	50.6
1970	192.8	90.4	32.8	44.4	25.2	195.6	81.7
1975	279.1	122.4	40.6	84.5	31.5	332.3	86.5
1980	517.1	244.1	64.6	157.8	50.6	590.9	134.0
1985	734.2	334.5	61.3	265.2	73.1	946.5	252.7
1990	1,032.0	466.9	93.5	380.0	91.5	1,253.2	299.3
1995	1,351.8	590.2	157.0	484.5	120.1	1,515.7	272.1
1996	1,453.1	656.4	171.8	509.4	115.4	1,560.3	265.7

(資料) *Economic Report of the President*, 1996.

ストを埋めるために 5.8 万人の恒久職と 14 万人の臨時職を雇用した。それ故、連邦政府が労働訓練履修者計画 (WTP) を通じて 1 万人の福祉受給者を 4 年間雇うという目標は合理的なものだと主張されたのである。

現在、アメリカの主要な福祉制度であった AFDC は TANF (臨時困窮家庭扶助) 包括的補助金制度に取って代わられつつある。AFDC 受給者は夫のいない母親が多く高度な職業技術も持っていないという共通点を除けば、就労に対する準備、労働と福祉に対する認識、仕事を見つけて維持する際に直面する障害の困難さ、及び実際の就労経験などの点で大きく異なっている。そこで、次に AFDC 受給者の実態を明らかにしておこう。<sup>(84)</sup>

AFDC 受給者は大部分が片親 (一般に母親) 世帯家庭で、母親の約 53% が 30 歳未満である。AFDC 受給家庭の大部分は少人数で、約 73% が 1 人か 2 人の子供を擁しているにすぎなかった。最も低年齢の子供は 46% の家庭で 6 歳以下 (32% では 6 ~ 11 歳, 22% では 12 歳以上) だったので、母親の就労には保育サービスが必要であった。また、学力水準や資格の点でも大きく差があり、約半分が高校の卒業証書や GED (高卒同等資格) 証書を持っておらず、大学入学者も



## カ連邦財政支出

(単位：10 億ドル)

国際関係	保 健	メディケア	所得保障	社会保障	利 子	その他	赤 字
0.1	0.1	...	1.5	0.0	0.9	5.3	-2.9
1.9	0.2	...	1.1	0.3	3.1	3.1	-47.6
4.7	0.3	...	4.1	0.8	4.8	14.2	-3.1
2.2	0.3	...	5.1	4.4	4.9	8.9	-3.0
3.0	0.8	...	7.4	11.6	6.9	14.4	0.3
5.3	1.8	...	9.5	17.5	8.6	25.0	-1.4
4.3	5.9	6.2	15.7	30.3	14.4	37.2	-2.8
7.1	12.9	12.9	50.2	64.7	23.2	74.8	-53.2
12.7	23.2	32.1	86.6	118.5	52.5	131.3	-73.8
16.2	33.5	65.8	128.2	188.6	129.5	131.9	-212.3
13.8	57.7	98.1	147.1	248.6	184.2	204.3	-221.1
16.4	115.4	159.9	220.5	335.8	232.2	163.4	-163.9
13.5	119.4	174.2	226.0	349.7	241.1	170.7	-107.3

14%いたが、大卒者は僅か2%未満にすぎなかった。福祉受給者の多くは標準テストの得点が非常に低く、40%は社会保障申請書の記入のような作業でさえ完了できない程に低い読み書き能力しか持っておらず、労働市場においても不利な立場に立たされていた。多くの福祉受給者はたとえ労働者訓練奨励計画によって雇用機会を提供されても、高等教育証書や技能を要求されるので就労不適格とされてしまうことが多いという。

カリフォルニア州のGAIN計画（連邦職業機会基礎技能訓練（JOBS）計画の州版で郡レベル最大の脱福祉就労計画）に関する6郡の調査によれば、大部分の郡で計画に参加した福祉受給者の70%が5年以内のある時点で就労していたという。高校の卒業証書やGEDを持っていない者達の間でさえ雇用率は高く、5年の追跡調査期間中に50%以上が就労していた。しかし、就労率はかなり高いが離職率も高く、追跡調査5年目の1年間を継続して就労していた者の比率は僅か22%にすぎなかったのである。

福祉受給者はサービス、販売、事務員や軽工業などの職種に就労することが多い。しかし、これらの職種は低賃金であるだけでなく付加給付の支給も稀で

ある。カリフォルニア州 GAIN 計画の例では、雇用された福祉受給者は平均時給 6 ドルの賃金しか得ておらず (47%が時給 5 ドル以下, 10%が時給 10 ドル以上), 大部分が労働市場の比較的低賃金部門に就労していたといっている。むしろ、付加給付はこれらの職種では一般的ではなく、福祉受給者の 1/3 以下しか受給していなかった。例えば、有給傷病休暇は 28%, 有給休暇は 34%, また会社負担・補助保健給付は 28%の者のみが支給を認められていたのである。さらに、十分な昇進の機会を与えられている者は全体の 36%に止まっていた。それでも就労した者の約半数は少なくとも週 40 時間、66%が週 30 時間以上は働いていたという。なお、これらの雇用の 19%は連邦・州・地方政府が雇用主であった。

もちろん、福祉受給者は就労、離職、福祉依存を周期的に繰り返している。離職者は 25%がレイオフ、また 21%が職種の廃止 (季節的・期限付の職種や企業の廃業) により離職しており、全体の 46%が福祉受給者の能力や意志とは無関係に職を失っていた。これとは対照的に約 13%は解雇され、41%は辞職している。辞職の最大の理由は良い仕事 (高収入) が見つかったからで、辞職者の 22%を占めていた。残りの 78%は仕事への不満に関連した様々な理由や生活事情のために辞職している。また、3 郡についての調査によれば、長期福祉受給者は GAIN 計画登録後の 3 年間に少なくとも 2 年間は AFDC を受給していた。これらのグループは 56%が病気、厳しい家庭の危機、感情的精神的問題、そしてごく少数例だがアルコールやドラッグの問題のために GAIN 活動を一時的に免除されることになったのである。

そこで、福祉受給中あるいは最近まで受給していた女性の全国サンプルの調査を見れば、約 10%が健康、5%がアルコールの問題のために就労所得を得る機会を失ったという。また、別の調査によれば、31%が就労を妨げるような深刻な健康上の、あるいは個人的な問題を抱えていた。さらに、教育テスト部 (ETS) の調査では、AFDC 受給者の全国サンプルの 20%が仕事、学校、家事や他の活動に十分に従事できない程の肉体的・精神的な不健康状態にあったといわれる。福祉受給者は有給病欠や有給休暇のような付加給付を認められていな

い場合が多いので、それだけ就労を続けることが困難となっているのである。特に5～10%の福祉受給者は慢性的な障害を抱えており、職を維持することがほとんど不可能であったという。

福祉受給者の意識調査を見ると、受給者の大部分が貧民の労働市場への参入を奨励する計画に賛成している。例えば、強制的 JOBS 計画に新規登録した者の50～70%が「職が提供されるなら気に入らなくても福祉を受給し続けることは悪いことだ」という点に同意し、望まない職を福祉受給者に強制することは不公正だと考える者は僅か13%にすぎなかった。また、福祉受給者達は常勤雇用の最低賃金として医療手当がある場合には時給7ドル、ない場合には9～10ドルを希望しており、医療問題が彼らの大きな関心事であることを示している。

いずれにせよ、脱福祉就労計画は福祉受給者の収入を増加させる一方で、AFDC 支出も減少させることになった。現在までに最も成果を挙げている計画であるカリフォルニア州リバーサイド郡の GAIN (JOBS) 計画は福祉受給者の計画参加後5年間の追跡調査によれば、1人当たり平均収入を5,038ドル(非参加者平均に対して42%増)増加させたという。しかも、同計画はAFDC支出を1人当たり平均で2,705ドル削減したのである(非参加者平均に対して15%減)。もちろん、これは収入の増加と同時に福祉支出の削減を達成するという目覚ましい成果を挙げ、政府財政の観点からは非常に望ましかったが、頻繁な離職問題を解決できないなどの重要な限界も持っていた。登録者の71%が5年の追跡調査期間中に就労したが、調査期間5年目の1年間を継続して就労した者は21%にすぎなかった。全体的に印象深い実績にもかかわらず、この計画は頻繁な離職問題を解決できなかったばかりでなく、多くの福祉家庭を貧困から脱出させることもできなかったといつてよい。

### (3) 福祉政策の方向

では、クリントン政権はアメリカの福祉国家をどのように変えようとしているのだろうか。この問題を考える鍵は90年代以降におけるアメリカ福祉支出

の急膨張と、ウィスコンシンやオレゴンなど州政府による福祉改革の成功という現実にあるのである。クリントンは急速な福祉膨張に直面して96年福祉改革法案に署名したが、その背景には目覚ましい成果を挙げている州福祉改革を連邦規模で拡大すれば深刻な福祉国家の危機を乗り切れるのではないかという計算が働いていたように思われるのである。

そこで、まず福祉支出の急増傾向を確認しておけば、連邦福祉支出（保健、メディケア、所得保障、社会保障）は対GNP比で75年の8.6%から80年9.4%、85年10.0%、90年9.6%、93年11.3%、95年11.5%と90年を除いてほぼ一貫して増加してきた。同じく連邦支出に占める福祉費比率も42.3%から44.0%、44.0%、44.0%、52.6%、54.9%と80年代には停滞するものの増加傾向を辿り、96年には55.7%まで上昇した。また費目別に見ると、保健は対GNP比で75年の0.8%から80年0.8%、85年0.8%、90年1.0%、93年1.5%、95年1.6%と80年代後半から持続的に増加している。さらに、メディケアが0.8%から1.2%、1.6%、1.7%、2.0%、2.2%と一本調子で増大し、社会保障も4.0%から4.3%、4.5%、4.3%、4.6%、4.6%と漸増傾向にある一方で、所得保障は3.1%から3.1%、3.1%、2.6%、3.2%、3.0%と完全に停滞傾向を示している<sup>(85)</sup>のである。

さて、AFDC受給者数は過去2年間に全国で約20%減少（朝鮮戦争以降最大の減少）したが、特にウィスコンシン州はT・トンプソンが知事に就任してから10年間に受給者数を55%も削減した。同州のAFDC受給者数はミルウォーキ市内で32%、他の地域では70%以上も減少したという。AFDC受給者数は96年だけでも約1/3減少したが、97年に入ってもミルウォーキで月2%、他の地域では月4%の割合で減少している。就労強制はAFDC受給者数を僅か5%しか減らせないだろうという福祉組織の主張にもかかわらず、ウィスコンシン州は少なくとも過去3年間、それ以上の削減をたった2カ月で達成してきた。しかも、オレゴン州が過去2年間にAFDC受給者数を1/3以上も減少させて、ウィスコンシンの先例に追随するに至ったのである。

こうした両州の経験から、福祉専門家は受給者数を削減するためには以下の

如き基本原則を遵守しなければならないという結論に達した。第1は必要もなく貧民を新たに福祉に依存させないことである。伝統的な慈善の原則は真に扶助を必要としている者と、必要としていないが無料で得られるならば喜んで施し物を受け取る者とを区別する門番がいなければならないと教えている。また、福祉依存の習慣を打破する最も良い方法は予防にあるという考えから、ウィスコンシン州は AFDC への新規依存を思い止まらせるために自給自足第一 (SSF) 計画を新設した。SSF は新規受給申請者に AFDC 依存を不必要にする短期援助 (自動車修理のような) を提供し、最初の福祉小切手を交付する前に数週間の監視を受けながらの職探しを実践することを要求する。一方、申請者は AFDC 計画に登録された後、数週間以内に給付と引き換えに就労を求められる。その結果、SSF 実施後における新規 AFDC 登録者はほぼ半減するに至ったというのである。

第2は教育や訓練を重視しないことである。過去の教育訓練計画は福祉依存を減らしたり被訓練者の時間賃金率を引き上げる上でほとんど効果がなかった。これに対してウィスコンシン州やオレゴン州は福祉受給者に対する教育や訓練よりも即時的な雇用に繋がる活動を重視して成果を挙げた。第3は福祉依存を減らすために強制的なコミュニティー福祉事業を活用することである。ウィスコンシン州では新規受給者は福祉に登録した直後に監視を受けながらの職探しを強制され、もし数週間以内に民間雇用に就けなければ AFDC 給付と引き換えにコミュニティー奉仕活動に従事させられた。この政策はコミュニティー奉仕作業を強制して働かずに福祉給付を得るという逃げ道を塞ぎ、民間雇用での就労を促すことを目的としていた。

第4は実績に応じた報酬を保障することである。ウィスコンシンでは、AFDC 受給者は実績に応じた報酬 (PFP) 規則を適用されている。もし一定時間数の作業や活動を遂行できなければ、AFDC や食糧スタンプ給付がそれに比例して削減される。この新しい効果的な制裁方法は AFDC の基本構造を変え、受給者の積極的な就労を促すことになった。第5は官僚的報酬や誘因を政策結果と結び付けることである。ウィスコンシン州では、新しい政策が郡福祉職員の



不熱心な態度によって無効にされないように、郡福祉組織に対して実績に応じた州資金の配分を実施した。この実績誘因制度は改革を非常に効果的に遂行させ、福祉官僚機構の気風さえも変えることになった。こうして郡福祉職員は自助を強制し、福祉依存を削減するという新しい使命に熱中するようになったという。

トンプソン知事在職中に、ウィスコンシン州は AFDC 給付、管理費、保育や訓練などの支出を名目額で 15% も減少（インフレ調整後では同州の総コストは 1/3 以上減少）させ、福祉依存を克服できるかも知れないという可能性を示した。だが、その手段は偉大な社会時代の「飴」的政策から「鞭」的な政策へ大きく傾斜しており、そのやや無慈悲なやり方はアメリカ経済社会が余裕を失いつつあることを反映しているともいえる。しかも、クリントンが福祉全廃を盛り込んだ 96 年福祉改革法を成立させた背景には、ウィスコンシンやオレゴンなどの福祉削減政策を連邦規模で踏襲しようという目論見があったのではないかと思われるのである。つまり、今後は鞭的要素の濃厚な福祉政策がアメリカで全国的に展開されることになるものと予想されるのである。

## むすび

アメリカの福祉国家はニューディールによって形成された基本的な枠組みを今日まで継承してきたが、少なくとも今後 5 年以内に大きく再編成されることになった。というのも、96 年に成立した福祉改革法が福祉を 5 年以内に全廃し、貧民に就労を強制することを規定しているからである。では、何故クリントン政権がこのようにやや無慈悲とも思える鞭的政策に敢えて訴えまで福祉改革に血道を挙げようとしているのであろうか。その背景には現在の福祉国家体制は福祉費の急膨張という爆弾を抱えており、このままでは 2011 年以降から始まるベビーブーマーズ（1946～64 年生まれ）の老齢化という荒波に飲み込まれて難破してしまうに違いないという懸念があるのであろう。

それでも、ベビーブーマーズの多くが収入のピークを迎える 2010 年までは 1977 年と 83 年の社会保障法修正（保険税率引上げ）の効果もあって、信託基金へ



の拠出額は相対的に増加すると予想される。だが、2029年までに7,800万人のベビーブーマーズが退職することになるので、非賃金稼得者は人口に占める比率でピークに達し、労働人口に対する比率を90年代初頭の3.3対1から2対1以上にまで高めるものと推定される。また、やや古い推計だが、社会保障信託委員会の82年の年報によれば、3つの社会保障制度全体の税率は2030年までに単に既存の給付水準を維持するためにだけでも所得の33%にまで引き上げる必要がある<sup>(86)</sup>という。そこで、将来は拠出制社会保険に対する一般財源からの財政補填も考慮に入れなければならない、そのためには一般財源の金食い虫である福祉（公的扶助）を二分法に従って「値しない」ものとして予め全廃して置く必要があると考えられたのである。

アメリカは実験の国柄なので、政府もこうした大胆な鞭の政策を敢えて試みようとするのであろう。しかし、恐らく福祉を全廃し、ほとんどすべての貧民を就労させるなどといったことはできる筈がない。60年代の偉大な社会も教育・訓練を通じて貧民を就労させ将来的には福祉を廃止しようというニューディールの二分法を追求したが、それでも楽観主義に導かれて飴的政策に補完されていたのでまだ救いがあった。だが、福祉全廃と貧民の就労を強制する現在の二分法政策は鞭を剥き出しにした強権的なものであり、貧民に対する一種の「マッカーシズム」であるとさえ感じられる程なのである。こうしてニューディール福祉国家はテーベ王ラーイオスの罠に倣って二分法という鬼子オイディプスを生み落とすことにより「親殺し」の神託を完成させようと予め企んでいたとでもいうのであろうか。

#### <注>

- (1) P. Renshaw, *American Labour and Consensus Capitalism, 1935-1990*, 1991, pp. 185-188.
- (2) F. L. Cook and E. J. Barrett, *Support for the American Welfare*, 1992, pp. 4-6. 80年代初めにはレーガン政権が、この制度に対する広範な超党派的支持に気付き、組織された老齢有権者の政治的な反撃に遭って、社会保障を縮小したいという希望をあっさり捨てなければならなかった (T. Skocpol, *Social Policy in the United*

- States*, 1995, p. 3)。
- (3) 70年代末以降ほとんど国家的議題から消え失せていた連邦管掌国民皆健康保険問題を再燃させたのは91年秋に無名の民主党候補H・ウォフォードが40ポイントの劣勢を覆してペンシルヴェニア州の連邦上院補選で劇的な勝利を収めた事件である。ウォフォードは国民皆健康保険制度の確立を公約するテレビCMを流すことで、有力な共和党候補に奇跡的な勝利を収めたのである。選挙に敏感な政治家達も突然に、もはや自分の職や雇用に基づく給付に安心感を持てなくなった中産階級市民の間に広がる保険適用資格に関する不安に注目し始めたのである (Skocpol, *op. cit.*, p. 4)。
- (4) M. B. Katz, *In the Shadow of the Poorhouse*, Tenth Anniversary Edition Revised and Updated, 1996, pp. 302-303. ニューディール福祉国家の設計者が持ち込んだこの二分法は政府官僚、特に社会保障庁が公的扶助を社会保険と差別しようと努めたので、30年代に続く数十年間に恒久化し、更に明確に差別されるようになったという (*Ibid.*, p. 303)。
- (5) R. Lubove, *The Struggle for Social Security 1900-1935*, 1968 (古川孝順訳『アメリカ社会保障前史』川島書店, 1982年, 259頁)。拙著『ニューディールの福祉国家』白桃書房, 1993年, 324頁。
- (6) P. Flore and A. J. Heidenheimer, eds., *The Development of the Welfare State in Europe and America*, 1982, p. 19. 福祉国家という言葉の公的な使用はイギリスがドイツの戦争機械 (ロケット攻撃など) の脅威に対して事実上単独で立ち向かっていた1941年に始まる。戦時危機の最中に国民の士気と規律を維持するために使われ始めたこの言葉は戦後、民主的政府が提供することを望む社会的給付と密接な関連を持つようになったという (*Ibid.*, p. 19)。
- (7) Skocpol, *op. cit.*, pp. 211-212; M. Rein, *Dilemmas of Welfare Policy*, 1982, pp. 1-2. 公的扶助は社会保険制度が成熟して給付と加入範囲の面で十分に拡充されるまでの過渡的手段と看做されていた (*Ibid.*, p. 1)。
- (8) Skocpol, *op. cit.*, pp. 214-215.
- (9) もしこの措置が南部民主党や商業的農民の代表を宥めるために行われなければ、社会保障法が議会を通過できたかどうか疑問であった。同様に、公的扶助制度は給付と適用範囲の州段階での偏差に自由裁量を与え、州・地方当局に運営上の裁量を行うことを認めたので、南部の黒人は十分な福祉扶助を受ける権利を奪われることになったという (*Ibid.*, p. 219)。
- (10) A. J. Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, 1968, p. 6.
- (11) J. T. Patterson, *America's Struggle Against Poverty 1900-1980*, 1981, pp. 92-93.
- (12) Skocpol, *op. cit.*, pp. 173-175. NRPBは労働集約的なWPAのような計画とPWAのような資本集約的な計画の両者を恒久的な事業計画として提案した。就労機会は

収入調査なしに民間雇用と同様の労働時間や賃金や雇用条件で提供すべきこととした (*Ibid.*, p. 175)。

- (13) S. R. Tynes, *Turning Points in Social Security*, 1996, pp. 99-100; U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Economic Committee, *Studies in Public Welfare: Paper No. 20 Handbook of Public Income Transfer Program: 1975*. 93d Cong, 2nd Sess., Dec. 31, 1974, p. 26.; Social Security Administration, *Social Security Bulletin: Annual Statistical Supplements*, 1996, p. 32. 他に連邦退職制度に非加入の連邦職員, 米国使用者により外国で雇用されているアメリカ市民, プエルトリコやヴァージン諸島の労働者などが強制加入を義務付けられた (*Ibid.*, p. 32)。
- (14) Skocpol, *op. cit.*, pp. 207-208. 社会保障庁は最初は Social Security Board という名称だったが, まもなく Social Security Administration と改称される。ここでは煩をさけるために社会保障庁として一貫させる。
- (15) J. R. cates, *Insuring Inequality*, 1983, Chap. 5; Patterson, *op. cit.*, pp. 86-88. アメリカの福祉政策は西欧のそれよりも寛大さと包括性の点で劣るという。というのも, 西欧では福祉官庁は一般に受給資格の最大化と扶助受給の恥辱の最小化に努めたが, アメリカの福祉官庁は費用削減と受給資格の厳格化にのみ熱中していたからである (*Ibid.*, p. 87)。
- (16) 70年代初めまでに, 社会保険は常用雇用労働者のための真の「退職賃金」として機能するように十分に拡大され, 寛大化されたという (*Ibid.*, p. 213)。
- (17) S. A. Levitan and R. Taggart, *The Promise of Greatness*, 1976, pp. 49-50.; Rein, *op. cit.*, pp. 1-2. 61年5月から親の失業のために援護を得られなくなった児童に対する扶助が認められた (*Social Security Bulletin: Annual Statistical Supplement*, 1996, p. 127)。
- (18) Patterson, *op. cit.*, pp. 106-108. これらの貧民は普通, 果物や野菜なしで済ませ, 肉は缶詰か頭部の肉 (neck cuts) であったという (*Ibid.*, p. 106)。
- (19) 11%の世帯は自家用の台所を持たず, 24%は水道のないフラット式共同住宅かバラックに住み, 30%は十分な数の家族用ベッドを持たず, 25%は据わって食事をするのに十分な家具がなく, 17%は適当な衣類がないために時々子供に学校を休ませしており, 46%は過去6カ月間に少なくとも1度は子供にミルクを買ってやる金がなかった経験を持っていたという (*Ibid.*, p. 106)。
- (20) この本はすぐにはベストセラーにならなかったが, 豊かさについてのアメリカ国民の自己満足に挑戦し, 貧困問題を感動的に描写していた。間もなく知識人達, 特に63年1月に『ニューヨーカー』誌上に長文の書評を載せた D. マクドナルドなどから好意的な評価を受けるようになった (Patterson, *op. cit.*, p. 99)。
- (21) Patterson, *op. cit.*, p. 105. アメリカの一般国民 (特に中産階級) は一貫して貧困や福祉に対しては冷淡であり, このアメリカ国民の社会哲学は80年間ほとんど変化し

- なかったという (*Ibid.*, p. 209)。
- (22) F. E. Piven and R. A. Cloward, *Regulating the Poor*, Updated Edition, 1993, pp. 250-256. 60 年大統領選挙でケネディは公民権と貧困に対処することを強く公約して工業都市の黒人有権者に熱心に訴えた (*Ibid.*, p. 255)。黒人は 40~60 年代に盛んに南部から他の大都市へ移住した。黒人の年平均移住者数は 30 年代の 3.5 万人から 40 年代の 16 万人, 50 年代の 14.6 万人へと激増し, 次第に北部を中心とする都市の政治に影響を与えるようになり, 地方政府も 60 年代初め頃から黒人に対して少しずつ譲歩するようになったという (*Ibid.*, pp. 190, 250-251)。
- (23) Katz (1996), pp. 259-260.
- (24) 公民権運動は黒人票を欲する民主党への圧力を行使することによりアメリカ史上で最も効果的な貧民の運動となったという (*Ibid.*, p. 261)。
- (25) Patterson, *op. cit.*, p. 107.
- (26) Patterson, *op. cit.*, pp. 126-133. ケネディは大統領に就任する前から社会福祉問題に関心を持ち, 58~59 年には貧困者向け計画 (メディケア, 連邦教育補助, 人的資源訓練や公的扶助拡大) を支持し, 35 年社会保障法を「貧困に対する戦争」を実践した政策として賞賛した (*Ibid.*, p. 126)。「貧困に対する戦争」は 64 年 1 月の年頭教書でのジョンソンの言葉だが, 貧困に対する包括的な対策というアイデアはケネディが暗殺前に定式化していたのである (Katz (1996), p. 262; I. Unger, *The Best of Intentions*, 1996, p. 22)。
- (27) L. M. Salamon, *Welfare: The Elusive Consensus*, 1978, pp. 86-87.; Patterson, *op. cit.*, p. 131.
- (28) Salamon, *op. cit.*, pp. 87-88.; Patterson, *op. cit.*, pp. 131-132. 12 人の庶出子を抱える ADC 受給母親, 食糧や家賃の代わりにアルコールに使われる救済小切手, 救済を受給し続けるために然るべき仕事を拒絶する労働可能な男性などの多くの濫用例が報告された (*Ibid.* p. 132)。
- (29) Salamon, *op. cit.*, p. 88.; Patterson, *op. cit.*, pp. 132-3. AFL-CIO の活動家が言っているように, 競争的な社会では公的扶助は避け難く, また必要でもあり, 社会的にも有益であることを率直に認める必要があったのである (*Ibid.* p. 133)。
- (30) *Ibid.* p. 133.; Salamon, *op. cit.*, p. 88.; Rein, *op. cit.*, pp. 15-19.
- (31) ケネディはアメリカの貧困に関する記事を読み, ハリントンの『もう 1 つのアメリカ』に触れ, 62 年 12 月末には不調な経済状況に対する不安からヘラーに貧困問題について真剣に質問した。これをヘラーが受け止めて計画として纏め上げたのが, 偉大な社会計画全体のアイデアの起源であった。ヘラーはこの時にケネディが 64 年の反貧困計画を推進するように許可を与えたと当時を回想している (Unger, *op. cit.*, p. 67)。
- (32) 国民は貧困問題に対して一貫して冷淡で, ジョンソンが「貧困に対する戦争」を宣

言した 64 年 3 月のギャラップ世論調査でも、83%が決して貧困はなくならないと見ていた。またケネディの顧問達は新しい貧困対策が中産階級を優遇しているという非難を回避する有効な手段になると考えていた (Patterson, *op. cit.*, p. 134)。

- (33) M. B. Kats, *The Undeserving Poor*, 1989. p. 80. 63 年 12 月、ヘラーはジョンソンに貧困対策の焦点は青少年にあり、貧困に陥らぬように予防することが重要だと助言した (Patterson, *op. cit.*, p. 136)。
- (34) 例えば、W・ワイト労働長官は大規模な公的雇用を、W・コーエン HEW 長官も人種差別やオートメーションの影響を考慮して福祉拡大を求め、貧民に対する即時的な所得増加策を主張した (*Ibid.*, p. 137)。
- (35) Patterson, *op. cit.*, p. 141.
- (36) *Ibid.*, pp. 141.; Unger, *op. cit.*, pp. 82-87.
- (37) *Ibid.*, pp. 183-195.; Katz (1989), pp. 113-114.; Levitan, *op. cit.*, p. 14.
- (38) *Ibid.*, p. 14.; Unger, *op. cit.*, pp. 256-260.
- (39) *Ibid.*, pp. 109-115, 283-284.; Patterson, *op. cit.*, p. 15. この制度改革に伴う医療需要の増加に対応するため、ジョンソン政権は多くの立法措置によって医療供給の増大を図った。例えば、64 年に看護婦訓練制度が設けられ、65 年と 68 年には医学部と困窮医学生に対する援助が拡大された (*Ibid.*, p. 15)。
- (40) Rein, *op. cit.*, p. 143.; Patterson, *op. cit.*, pp. 147-175.; Unger, *op. cit.*, pp. 118-128, 179-178, 353-355.; Levitan, *op. cit.*, p. 16.
- (41) *Ibid.*, pp. 18, 50. Unger, *op. cit.*, pp. 174-178, 183-184, 259-260.
- (42) Levitan, *op. cit.*, pp. 18.; E. F. Goldman, *The Tragedy of Lyndon Jonson*, 1969, pp. 172-173.
- (43) Levitan, *op. cit.*, pp. 34-35. 結局、偉大な社会の主要な役割は貧民と高齢者に対する医療の改善を保障することにあった (Skocpol, *op. cit.*, p. 257)。
- (44) D. Stoesz and H. J. Karger, *Reconstructing the American Welfare State*, 1992, pp. 12-14. ニクソンがジョンソン政権の偉大な社会計画を整然と潰した時に、これを守ろうとする支持者がほとんど存在しなかった。偉大な社会と固く結合した計画主義者達は 70 年代初めまでにまるで戦争犯罪人でもあるかのように沈黙してしまったという (*Ibid.*, p. 12)。
- (45) Patterson, *op. cit.*, p. 185. 60 年代には若年層の社会復帰に焦点が合わされていたが、やがて黒人貧民は中産階級とは異なっているので、特別な反貧困計画を実施する必要があると主張するまでに福祉専門家の考え方も変化する (Skocpol, *op. cit.*, pp. 250-251)。
- (46) *Ibid.*, pp. 187-8. 60 年代半ばにはトービンやランプマン (63~64 年の CEA の貧困に対する戦争の基礎を形成) が所得維持の一般的な考え方を普及させ、またガルブレイスはフリードマンの説を経済学で 25 年間に 2 つか 3 つしか出現しない新しい



アイデアの1つだと激賞した。また経済学者達の間では政府が全貧民に最低所得を得られるように支援すべきだという点でほぼ合意ができ、68年には1,300人の経済学者が議会に「全国民的な所得保障補足制度」の導入を求めた嘆願書に署名した。*(Ibid., p. 188)*。

(47) *Ibid.*, pp. 189-192.

(48) Salamon, *op. cit.*, pp. 91-93.; D. A. Rochefort, *American Social Welfare Policy*, 1986, pp. 119-121. 68年大統領選挙直後にニクソンは経済学者R・ナッサンを長とする福祉特別調査委員会を設置した。ナッサンはAFDCの中心問題を州間給付格差と考え、全国的最低連邦給付水準を立法化するよう答申した。ナッサン案は大統領就任の2日後にニクソンが設置した福祉特別小委員会を持つ都市問題審議会で検討され、更に吟味を加えるために特別調査委員会に付託された。その作業グループのメンバーの1人であった長年の「負の所得税(NIT)」信奉者の官僚がほとんど陰謀的なやり方で、所得維持政策を中心としたAFDC制度の包括的改革を導入する機会を握り、他のメンバーがナッサン案の仕上をしている間に、家庭保障制度(FSS)を作成し、特別調査委員会の支持を取り付けてしまった。しかし、閣内では都市問題審議会(モイニハン委員長)やR・フィンチHEW長官らのFSS支持派とA・バーンズ大統領顧問やS・アグニュー副大統領らの反対派が鋭く対立し、いくつかの修正がなされた。例えば、批判派バーンズの主張を容れて就学前児童の母親でない世帯主に対する就労義務が追加された。最後に、ある者にとっては余りにもニューディール立法のように聞こえるということで、FSSは名称をFAPと改められ、69年8月8日、ニクソンのテレビ演説で発表されたのである(*Ibid.*, pp. 120-121)。

(49) *Ibid.*, pp. 124-125.; M. Wire, A. S. Orloff and T. Skocpol eds., *The Politics of Social Policy in the United States*, 1988, pp. 261-262. 例えば、69年の老齢扶助給付は月平均でウィスコンシン州の139ドルに対してミシシッピ州では僅か39.80ドルにすぎなかった(*Ibid.*, p. 261)。

(50) Patterson, *op. cit.*, p. 193.

(51) Rochefort, *op. cit.*, pp. 125-126.; Salamon, *op. cit.*, pp. 95-97.; Patterson, *op. cit.*, pp. 194-195. アメリカ国民は一般に全国的な最低所得保障という考え方には冷淡であった。中産階級の大部分は給付を受ける価値のない貧民に多くの時間と金を支出することを望まなかった(*Ibid.*, p. 196)。

(52) Rochefort, *op. cit.*, pp. 94-95.; Patterson, *op. cit.*, p. 198.; Levitan and Taggart, *op. cit.*, pp. 47-48. 受給者は月に非稼得所得の最初の20ドル全額と稼得所得の最初の65ドルを保持でき、それを超える収入は50%の率で課税されることになっていた(*Ibid.*, p. 46)。

(53) Rochefort, *op. cit.*, pp. 94-95. 高齢者に対する所得保障の制定はアメリカの公的慈善の哲学と資金調達における革命を意味するとまで評価する者もいた(*Ibid.*, p. 95)。

- (54) Patterson, *op. cit.*, p. 198.; Rochefort, *op. cit.*, p. 95.
- (55) Levitan and Taggart, *op. cit.*, p. 18.
- (56) Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, 1982-1983, pp. 316-317.; Patterson, *op. cit.*, p. 200. 65~72年までの経済拡大は65年に貧困線以下にあった21.3%の貧民を僅か1/10しか貧困線から脱出させることができず、残りの半分以上を政府の福祉計画が貧困線以上に押し上げたのである (J. E. Schwartz, *America's Hidden Success: A Reassessment of Twenty Years of Public Policy*, 1983, pp. 34-35)。
- (57) カリフォルニア州アラメダ郡の例では、4人家族の母子家庭がメディケイドと他の所得を除き AFDC と食糧スタンプから月420ドル、年5,040ドルを受給していたという (*Ibid.*, p. 201)。
- (58) Skocpol, *op. cit.*, p. 218.
- (59) *Ibid.*, pp. 218-220.
- (60) *Ibid.*, p. 221.
- (61) Patterson, *op. cit.*, pp. 204-205.
- (62) これは4人家族に3,600ドルの基本給付を支給し、7,200ドルの総所得水準に達するまで稼得所得の50%を給付から控除することになっていた。ISPは家族に加えて子供のいない夫婦や単身者も適用対象とし、州が適当な就労登録計画を実施する責任を持つことになっていた (Rochefort, *op. cit.*, p. 127)。
- (63) 同法は毎年の租税徴収過程の一部として内国歳入庁により管理される400ドル(この最高限度は年収4,000ドルに対するもの)までの租税控除払い戻しを要扶養児童家庭に対して認めることを規定していた (*Ibid.*, p. 128)。
- (64) *Ibid.*, p. 128.; Patterson, *op. cit.*, p. 206.
- (65) Rochefort, *op. cit.*, p. 129.; L. E. Lynn Jr. and D. Whitman, *The President as Policymaker*, 1981, pp. 240-249.
- (66) Rochefort, *op. cit.*, p. 129.; Lynn and Whitman, *op. cit.*, pp. 249-255. インフレは必ずしも貧民全体にとって脅威だったという訳ではない。SSI受給者(高齢者, 盲人, 廃疾者)や社会保険受給者(退職者や遺族)は生計費と歩調を合せて給付が引き上げられたが、AFDC受給者や一般扶助受給者はこうした措置の恩恵に欲さなかったのである (Patterson, *op. cit.*, p. 207)。
- (67) Rochefort, *op. cit.*, pp. 129-130.
- (68) Skocpol, *op. cit.*, p. 258.
- (69) *Ibid.*, p. 214. この時期の連邦支出を見ると、AFDCは80年の70億ドル(月平均受給者1,050万人)から83年82億ドル(同1,066万人)、84年86億ドル(1,086万人)と鈍化傾向にあるが、SSIは64億ドル(416万人)から81億ドル(393万人)、91億ドル(404万人)と急増し金額でAFDCを凌駕した。これはSSIが「給付に値

する」貧民とされたためであろう (*Statistical Abstract of the United States*, 1986, p. 357)。

- (70) Stoesz and Karger, *op. cit.*, pp. 29–30. 75年にはD・ストックマン(81年にレーガン政権の予算管理局長)は福祉制度を「巨大な社会的ボークバレル」と呼んで攻撃し、平等と社会的効率を根拠に連邦社会福祉支出の大胆な削減を主張し、注目を集めた (Skocpol, *op. cit.*, p. 211)。
- (71) Stoesz and Karger, *op. cit.*, p. 29.; Rochefort, *op. cit.*, p. 151.
- (72) Tynes, *op. cit.*, pp. 169–173. レーガンは給付削減か社会保障信託基金の収入増に繋がる40億ドルの節約案を作成するように指示した。なお、83年には3,600万人が社会保障給付を受給しており、保険料を拠出している労働者は11,600万人、受給資格を有する扶養家族と遺族が14,000万人も存在し、社会保険は連邦予算の28%を占めていた。(*Ibid.*, pp. 170, 180)。
- (73) *Ibid.*, pp. 170–183.
- (74) *Ibid.*, pp. 183–192.
- (75) F. Block, R. A. Cloward, B. Ehrenreich and F. F. Piven, *The Means Season*, 1987, pp. 23, 87.
- (76) Stoesz and Karger, *op. cit.*, p. 30.
- (77) *Ibid.*, p. 30.; Skocpok, *op. cit.*, p. 211.
- (78) Katz (1996), p. 300.
- (79) *Ibid.*, p. 301.; *Statistical Abstract of the United States*, 1995, p. 377.; S. H. Danziger, G. D. Sandefur and D. H. Weinberg eds., *Confronting Poverty*, 1994, pp. 56–58, 301. FSAは3歳以上の児童を抱える母親に対する就労を厳格に課し、職業訓練や託児などのサービスに対する連邦資金を増加させた。就労することになった母親は福祉から離脱した後1年間まで無料の保育や医療を認められた (*Ibid.*, p. 213)。
- (80) 収入のない母親は何の報酬金も受け取れない。しかし、EITCの拡大は公的資金の追加支出を必要とするという (Danziger, Sandefur and Weinberg eds., *op. cit.*, pp. 216–217)。
- (81) Katz (1996), p. 301.
- (82) U. S. Congress House Representatives Hearings before the Subcommittee on Civil Service of the Committee on Government Reform and Oversight, *Welfare to Workforce*, April 24, 1997. Testimony of J. A. Koskinen, Deputy Director for Management, Office of Management and Budget.
- (83) U. S. Congress House Representatives Hearings before the Subcommittee on Civil Service of the Committee on Government Reform and Oversight, *The Employment Potential of Welfare Recipients*, April 24, 1997. Testimony of J. A. Riccio, Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC).

- (84) *Economic Report of the President*, 1997, Table B-1, B-78.
- (85) U. S. Congress House Representatives Hearings before the Subcommittee on Civil service of the Committee on Government Reform and Oversight, *How to Reduce Welfare Dependence*, April 24, 1997. Testimony of R. Rector, Senior Policy Analyst, The Heritage Foundation.
- (86) 89年に退職した者は社会保障制度に拠出した1ドルに付き3.5ドルを手当として取り戻すことができるが、20代や30代の者は拠出額1ドルに付き1ドルより少ない金額しか取り戻すことができないという (Tynes, *op. cit.*, p. 202)。